

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **coûts** et le **financement**
du **Grand Paris Express**,*

Par MM. Arnaud BAZIN, Vincent CAPO-CANELLAS, Emmanuel CAPUS, Philippe DALLIER,
Vincent DELAHAYE, Philippe DOMINATI, Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Roger KAROUTCHI,
Mme Christine LAVARDE, MM. Sébastien MEURANT, Jean-Claude REQUIER, Pascal
SAVOLDELLI et Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guéné, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Billhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LISTE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	17
PREMIÈRE PARTIE : LE GRAND PARIS EXPRESS, PROJET DE TRANSPORT STRUCTURANT POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE	
I. LE GRAND PARIS EXPRESS, CŒUR DU PROJET DE « GRAND PARIS » DESTINÉ À ASSURER LE RAYONNEMENT MONDIAL DE LA RÉGION CAPITALE	19
A. LE GRAND PARIS EXPRESS, PROJET DE TOUS LES SUPERLATIFS.....	19
1. <i>Un projet dont la conception a commencé en 2010 et a été confirmé par trois majorités</i> <i>successives</i>	<i>19</i>
2. <i>Le Grand Paris Express : 200 kilomètres de voies et 68 gares, soit un doublement du</i> <i>réseau existant.....</i>	<i>21</i>
3. <i>Un projet d'une ampleur inédite destiné à transformer en profondeur l'aménagement de</i> <i>la région capitale</i>	<i>22</i>
B. UN PROJET PILOTÉ PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL SPÉCIFIQUE, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP)	23
1. <i>La Société du Grand Paris (SGP), un établissement public d'État chargé d'une mission</i> <i>unique mais de grande ampleur</i>	<i>23</i>
2. <i>La Société du Grand Paris (SGP) s'est vu confier en 2013 le financement d'autres</i> <i>projets de transport en commun franciliens.....</i>	<i>25</i>
3. <i>Une gouvernance censée associer étroitement représentants de l'État et des collectivités</i> <i>territoriales</i>	<i>26</i>
II. LES IMPACTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU GRAND PARIS EXPRESS ATTENDUS POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE.....	27
III. EN 2018, UN RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES MET EN LUMIÈRE DES DÉRIVES IMPORTANTES : EXPLOSION DES COÛTS, DÉFAILLANCE DE LA GOUVERNANCE ET EFFECTIFS INSUFFISANTS	28
A. LES PREMIÈRES ÉVALUATIONS DU COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS ONT ÉTÉ REMISES EN CAUSE À LA FIN DE L'ANNÉE 2017	28
1. <i>Estimé à 22,6 milliards d'euros en mars 2013, le coût à terminaison du programme est</i> <i>révisé à 34,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2017</i>	<i>28</i>
2. <i>La révision des coûts s'explique, en partie, par des évaluations plus sincères</i>	<i>30</i>
B. UNE GOUVERNANCE TROP LÂCHE, DES TUTELLES TROP PEU PRÉSENTES	32
C. DES EFFECTIFS INSUFFISANTS, UNE MAÎTRISE DES RISQUES DÉFAILLANTE ...	33

IV. UN RECALAGE DU PROJET ANNONCÉ PAR LE PREMIER MINISTRE LE 22 FÉVRIER 2018	33
A. LA CONFIRMATION DU TRACÉ DU GRAND PARIS EXPRESS, UN CALENDRIER RETARDÉ POUR LES LIGNES JUGÉES NON PRIORITAIRES	34
B. LA LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU NOUVEAU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE INSISTAIT SUR LA MAÎTRISE DU CALENDRIER ET DES COÛTS DU PROJET	35
DEUXIÈME PARTIE : DES COÛTS ET UN CALENDRIER À MIEUX MAÎTRISER	
I. UN PROJET AUJOURD’HUI EN COURS D’INDUSTRIALISATION	37
A. UN NIVEAU DE RÉALISATION QUI VARIE CONSIDÉRABLEMENT D’UNE LIGNE À L’AUTRE	37
B. UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES D’INVESTISSEMENT DE LA SGP QUI REFLÈTE L’ENTRÉE EN PHASE D’EXÉCUTION DU PROJET	39
C. LA CRISE SANITAIRE DE COVID 19 DEVRAIT ENTRAÎNER RETARDS DE MISES EN SERVICES DE LIGNES ET SURCOÛTS IMPORTANTS	42
1. <i>Des retards significatifs provoqués par le confinement et la désorganisation des chantiers</i>	42
2. <i>L’impossibilité de mettre en service les lignes 16 et 17 pour les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024</i>	43
II. ÉTAT DES LIEUX DES COÛTS DU GRAND PARIS EXPRESS	44
A. LES ESTIMATIONS DES COÛTS DU GRAND PARIS EXPRESS (GPE) ONT RELATIVEMENT PEU ÉVOLUÉ DEPUIS 2018	44
1. <i>Le coût global du Grand Paris Express reste pour l’heure estimé à 35,6 milliards d’euros aux conditions économiques de 2012</i>	44
2. <i>Un exercice qui devrait être réalisé tous les ans par la Société du Grand Paris (SGP) à l’intention du Parlement</i>	45
B. DEPUIS 2018, LES OBJECTIFS D’ÉCONOMIES SE SONT TRADUIT PAR UNE ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS	46
1. <i>Des objectifs ont été fixés en lien avec un re-phasage du calendrier</i>	46
2. <i>Une évolution des méthodes : le recours à la conception réalisation</i>	48
3. <i>Une « règle d’or » qui ne protège que partiellement la Société du Grand Paris (SGP) de charges nouvelles imposées par les pouvoirs publics</i>	49
III. UN PILOTAGE ET UNE GOUVERNANCE DU PROJET EN VOIE D’AMÉLIORATION	50
A. LES EFFECTIFS DE LA SGP AURONT PLUS QUE QUADRUPLÉ EN L’ESPACE DE QUATRE ANS	50
B. UNE PLUS GRANDE ATTENTION PORTÉE À LA MAÎTRISE DES RISQUES ET À L’AUDIT	51
1. <i>Une montée en puissance de la direction des risques, de l’audit et du contrôle interne (DRAC) de la SGP à confirmer</i>	52
2. <i>La création d’un comité d’audit et des engagements (CAE) pour prendre en compte la maîtrise des risques au plus haut niveau</i>	53

C. UNE GOUVERNANCE RENFORCÉE, UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES TUTELLES	54
1. La montée en puissance du conseil de surveillance de la SGP	54
a) La mise en place de « rapports d'avancement périodique » du Grand Paris Express destinés au conseil de surveillance.....	54
b) La nécessité de mieux associer Île-de-France Mobilités (IDFM) à la gouvernance de la SGP.....	55
2. L'existence du comité des tutelles paraît traduire une plus grande implication et une volonté de suivi plus forte du projet par l'État	55
a) Le préfet de région joue le rôle de commissaire du Gouvernement auprès de la Société du Grand Paris (SGP)	55
b) Le comité des tutelles permet d'associer la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et la direction du budget (DB) aux décisions du préfet de région.....	56
3. Un contrat d'objectif et de performance (COP) à élaborer à brève échéance	57
4. Une information du Parlement qui s'améliore très timidement	58

TROISIÈME PARTIE : UN FINANCEMENT DURABLE À CONSOLIDER

I. LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU GRAND PARIS EXPRESS ASSOCIÉ ENDETTEMENT ET FISCALITÉ AFFECTÉE	59
A. LE FINANCEMENT DE LA RÉALISATION DU GRAND PARIS EXPRESS (GPE) REPOSE LARGEMENT SUR LE RECOURS À L'EMPRUNT	59
1. La stratégie de recours à l'emprunt de la SGP permet d'anticiper la livraison de l'infrastructure	59
2. La mobilisation d'outils financiers diversifiés pour profiter des taux bas.....	60
a) Le recours à des institutions bancaires publiques	60
b) Un recours désormais massif aux emprunts « verts » grâce à une signature très solide sur les marchés financiers	61
B. UN REMBOURSEMENT DE LA DETTE ASSURÉ PAR LE PRODUIT DE TAXES AFFECTÉES À LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP).....	62
C. DES RESSOURCES PROPRES QUI DEMEURENT MARGINALES, VOIRE INEXISTANTES	65
D. UNE DATE D'EXTINCTION DE LA DETTE TRÈS DÉPENDANTE DU NIVEAU DES TAUX D'INTÉRÊT	66
II. UN MODÈLE DE FINANCEMENT QUI ATTEINT SES LIMITES, UNE SOUTENABILITÉ QUI RESTE À ASSURER.....	67
A. LE RAPPORT REMIS PAR GILLES CARREZ AU GOUVERNEMENT EN 2018 IDENTIFIAIT DES RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES POTENTIELLES POUR LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP)	67
B. UNE PARTIE DES DISPOSITIONS PRÉSENTÉES AU PARLEMENT DANS LES PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 2019 ET POUR 2020 ONT ÉTÉ REJETÉES PAR LE SÉNAT.....	68
1. Des recettes supplémentaires pour la SGP adoptées par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.....	68
2. De nouvelles recettes pour la SGP rejetées par le Sénat mais adoptées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale avant une censure partielle par le Conseil constitutionnel.....	69

C. LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR UN FINANCEMENT EXCLUSIVEMENT FRANCILIEN ET QUI REPOSE TROP SUR LES ENTREPRISES	70
1. <i>Un financement exclusivement francilien pour un projet d'envergure nationale</i>	70
2. <i>Une pression fiscale de plus en plus forte pour les entreprises franciliennes</i>	71
D. UNE IMPASSE DE FINANCEMENT, L'HYPOTHÈSE D'UN ALLONGEMENT DE LA MATURITÉ DE LA DETTE	72
1. <i>Une impasse de financement qui demeure</i>	72
2. <i>Faire financer par l'État les charges supplémentaires qu'il impose à la SGP</i>	73
3. <i>Un allongement de la maturité de la dette à évaluer</i>	74
4. <i>Poursuivre la réflexion sur les pistes de financement visant à prélever une partie de la valeur créée par les gares</i>	74
EXAMEN EN COMMISSION	77
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	87

L'ESSENTIEL

I. LE GRAND PARIS EXPRESS, UN PROJET DE TRANSPORT STRUCTURANT POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE MARQUÉ PAR UNE IMPORTANTE DÉRIVE DE SES COÛTS

La commission des finances du Sénat a constitué en son sein en janvier 2020 un groupe de travail sur la Société du Grand Paris (SGP) **afin de dresser un état des lieux du coût et du financement du Grand Paris Express (GPE).**

A. UN PROJET D'UNE AMPLEUR INÉDITE ET UN MODÈLE DE FINANCEMENT ORIGINAL À TRAVERS LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

1. Le Grand Paris Express conduira à un doublement du réseau de métro existant

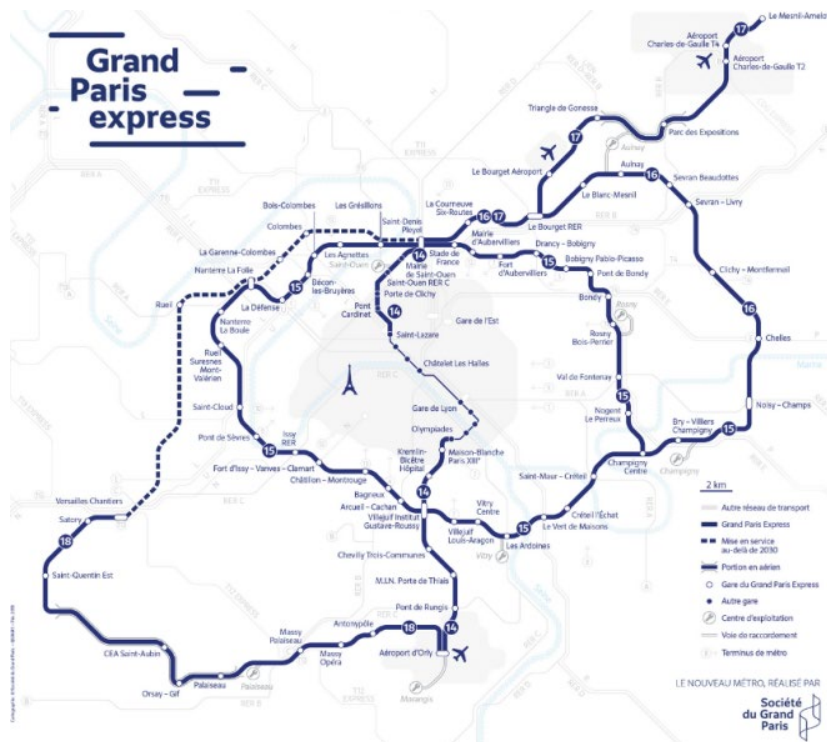
Le Grand Paris Express (GPE) est un projet d'infrastructure de transport public dont le tracé a été défini en 2013 pour un coût estimé alors à **22,6 milliards d'euros.**

Il vise la construction d'un réseau de **200 kilomètres de voies nouvelles** et **48 gares de métro d'ici 2030**, soit **un doublement du réseau existant.**

Ce nouveau réseau **entièrement automatique**, relié aux lignes de métro et de RER déjà en service, se structure autour de **quatre nouvelles lignes (15, 16, 17,18)** et **d'une extension de la ligne 14.**

La réalisation du projet doit ainsi permettre un **désengorgement du réseau existant** ainsi qu'une **facilitation des trajets de banlieue à banlieue.**

Tracé du grand Paris Express



Source : Société du Grand Paris

Outre l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de transport, **les impacts socio-économiques du Grand Paris Express (GPE) sont multiples :**

- développement urbain durable ;
- dynamisation de l'emploi ;
- désenclavement des territoires ;
- valorisation du foncier...

Une modélisation de **l'ensemble des gains socio-économiques** générés par le projet valorise ceux-ci à près de **67,6 milliards euros**.

Le GPE doit permettre **d'augmenter le PIB français de 10 à 20 milliards d'euros par an** à compter de 2030 et pourrait rapporter au budget de l'État et des collectivités territoriales quelque **4 milliards d'euros par an de recettes fiscales**.

2. Un modèle de financement et de gestion original à travers la constitution de la Société du Grand Paris

La Société du Grand Paris (SGP), créée par la loi du 3 juin 2010 comme un établissement public industriel et commercial (EPIC) de l'État, est chargée de la conception et de la réalisation du Grand Paris Express (GPE).

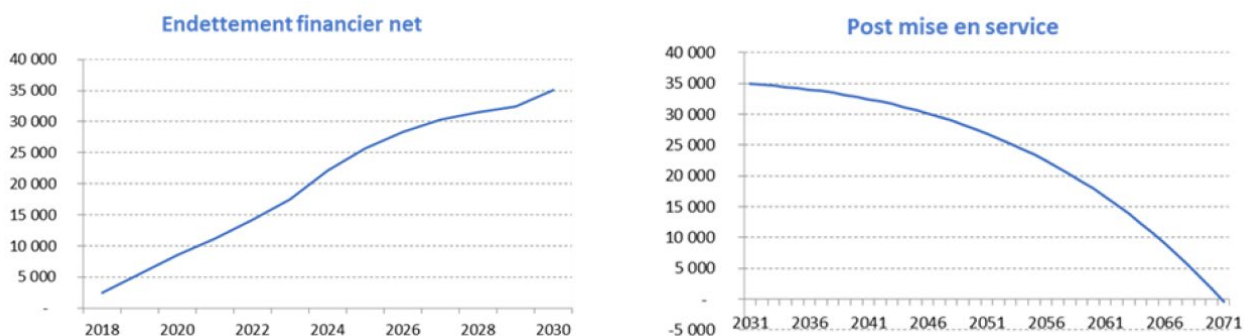
La constitution d'un opérateur dédié s'explique par l'ampleur technique et financière du projet autant que par le modèle de financement choisi, reposant à la fois sur des taxes affectées et sur un recours massif à l'endettement. Cette stratégie permet d'étaler le remboursement de l'infrastructure jusqu'en 2070, grâce au maintien de la SGP en tant que structure d'amortissement à l'issue de la réalisation du projet.

La SGP dispose d'une faculté d'emprunt, qui constitue sa source principale de financement. Le coût de financement de la SGP est faible en raison de son statut d'EPIC de l'État. Compte tenu de la nature de ses activités, la SGP émet majoritairement des obligations labellisées « vertes » sur les marchés.

La SGP a bénéficié d'une fiscalité affectée assise sur le territoire francilien, provenant principalement de la taxe sur les bureaux (TSBS) et de la taxe spéciale d'équipement (TSE), pour un produit total de 676 millions d'euros en 2019.

Un accroissement de la dette jusqu'aux dernières mises en service, une diminution puis une extinction au-delà

(en millions d'euros)



Source : Société du Grand Paris

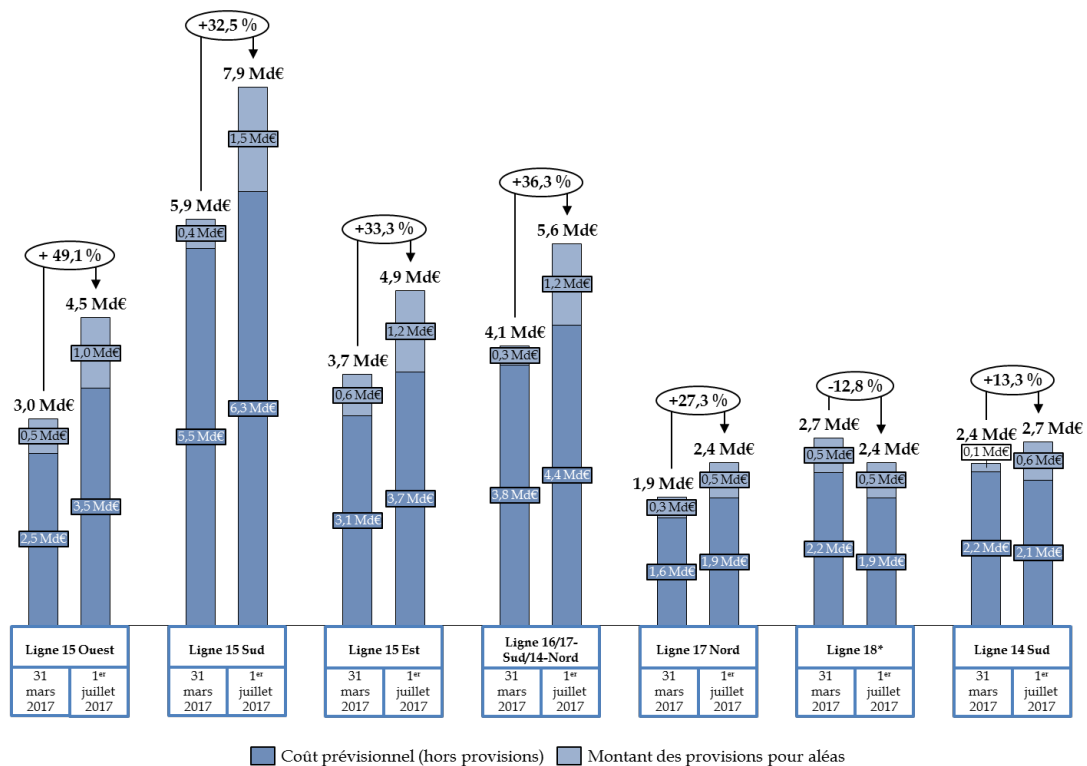
B. UNE PRÉOCCUPATION GRANDISSANTE FACE À LA DÉRIVE DES COÛTS ET DES RETARDS DU PROJET

1. Une explosion des coûts constatée en 2017

La Société du Grand Paris (SGP) a traversé une crise importante en 2018 à la suite de la parution en décembre 2017 d'un rapport de la Cour des Comptes qui a mis en lumière une dérive des coûts du projet du Grand Paris Express (GPE) particulièrement inquiétante.

Entre 2013 et 2017, l'estimation du coût à terminaison du GPE est en effet passée de 22,6 milliards d'euros à 35,1 milliards d'euros, ce qui témoignait d'un effort de sincérisation louable bien que tardif mais a remis en cause la soutenabilité du modèle de financement prévu initialement.

Une révision des coûts à terminaison opérée en 2017



Source : Société du Grand Paris

À cette inflation des coûts du GPE sont en outre venues s'ajouter les missions supplémentaires dévolues à la SGP : elle est en effet chargée depuis 2013 de concourir à la modernisation du réseau existant.

Les contributions de la SGP à ce titre ont atteint 486 millions d'euros de dépenses d'intervention en 2019, ce qui représente une charge très significative pour son budget et a également contribué à fragiliser son modèle économique.

2. Un projet entré en phase de réalisation mais dont le calendrier initial de mise en service est compromis

Le chantier du Grand Paris Express (GPE) **est entré en phase de réalisation à partir de juillet 2016** et son intensité va croissante. En résulte une forte hausse du budget de la Société du Grand Paris (SGP) ces dernières années, destinée à porter **des dépenses d'investissement désormais supérieures à 2 milliards d'euros par an** et qui pourraient atteindre prochainement **jusqu'à 4 milliards d'euros par an**.

Le calendrier de mise en œuvre du Grand Paris Express (GPE) a toutefois subi de nombreux retards, nécessitant un recalage des objectifs de mise en service par le Premier ministre le 22 février 2018.

Il semble toutefois hautement probable que les nouveaux objectifs fixés en 2018 ne pourront pas tous être tenus, dans la mesure où il apparaît désormais **impossible d'assurer la mise en service des lignes 16 et 17 pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024**.

Ce nouveau retard particulièrement problématique s'explique en partie – mais en partie seulement – par les effets de la pandémie de Covid19, laquelle devrait par ailleurs avoir **un impact important sur les coûts du Grand Paris Express (GPE)**.

II. DEPUIS 2018, LA GOUVERNANCE ET LA MAITRISE DES COÛTS DU PROJET SE SONT RENFORCÉS MAIS RESTENT PERFECTIBLES

Outre le **recalage du calendrier du projet**, la feuille de route présentée par le Premier ministre le 22 février 2018 avait demandé à la SGP et à ses tutelles d'améliorer significativement **la gouvernance de l'opérateur** et de mettre en place **une stratégie de maîtrise des coûts**.

1. Les progrès significatifs accomplis dans la gouvernance et le pilotage du Grand Paris Express peuvent encore être renforcés

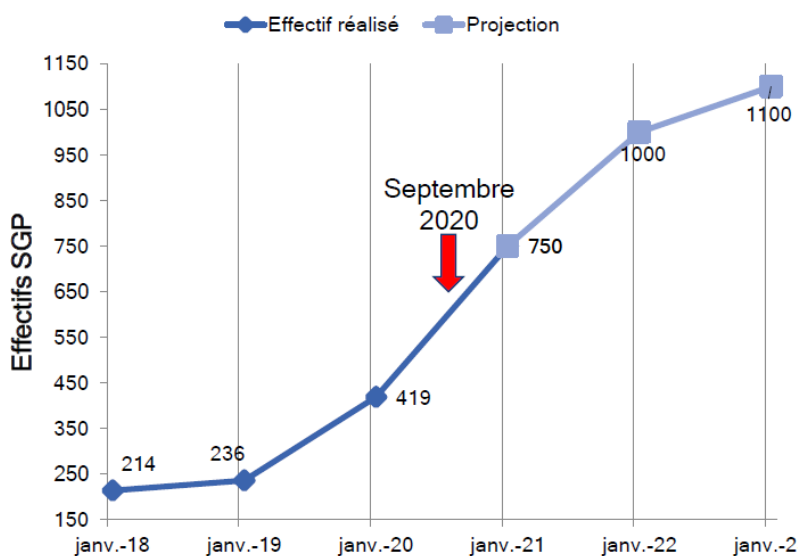
Le rapport de la Cour des Comptes de 2017 avait permis de **mettre en lumière des défaillances des organes de gouvernance** de la Société du Grand Paris (SGP) ainsi que **l'insuffisance du contrôle exercé par ses tutelles**.

Des progrès significatifs ont été relevés par le groupe de travail avec, en particulier, **une meilleure coordination des tutelles et une plus grande transparence** de la part de la direction de la SGP.

Le sous-dimensionnement des effectifs de l'opérateur était apparu comme **un handicap pour la bonne gestion du projet** : la SGP était **trop dépendante de prestataires externes et négligeait certaines fonctions** telles que **la maîtrise des risques**

Le relèvement du plafond d'emploi opéré depuis 2018 a permis la **croissance des effectifs de la Société du Grand Paris (SGP)**, favorisant la **mise en place de nouveaux outils de pilotage** destinés à **assurer une meilleure maîtrise des coûts**.

Une forte hausse des effectifs de la Société du Grand Paris depuis 2018



Source : Société du Grand Paris

Par ailleurs, **la maîtrise des risques est devenue une priorité de la SGP**, matérialisée par la consolidation **d'une direction des risques, de l'audit et du contrôle interne (DRAC)** directement rattachée au directoire de l'établissement.

Toutefois, des **progrès significatifs doivent encore être accomplis**, notamment dans **les relations entre la Société du Grand Paris (SGP) et les autres organismes de transport franciliens**, au premier rang desquels Ile-de-France Mobilité (IDFM), chargé de l'exploitation future du réseau.

En outre, **la transparence vis-à-vis du Parlement** demeure largement perfectible.

2. Des coûts présentés comme stabilisés et des risques qui apparaissent mieux évalués

La SGP mesure mieux les risques auxquels est exposé le projet que par le passé, ce qui se traduit par **une augmentation des provisions pour risques en valeur et en volume.**

En outre, elle assure **l'actualisation des risques susceptibles d'affecter la soutenabilité et le financement du GPE**, au moyen de **revues de risques périodiques** ainsi que **d'évaluations quantitatives des impacts financiers et calendaires des risques.**

Ses tutelles autant que son directoire se montrent confiants dans la capacité de la Société du Grand Paris (SGP) à respecter **le coût global du Grand Paris Express (GPE) désormais estimé à 35,6 milliards d'euros** (base d'une valeur euro 2012), **dont près de la moitié ont d'ores-et-déjà été engagés.**

Néanmoins, le groupe de travail considère que **le risque de dérapages financiers du projet à l'avenir demeure très important** et ne doit **nullement être sous-estimé.** La SGP et ses tutelles devront donc **tout faire pour les éviter** et pour assurer **une totale transparence vis-à-vis de la représentation nationale.**

III. UN MODÈLE DE FINANCEMENT QUI ATTEINT SES LIMITES, UNE SOUTENABILITÉ QUI RESTE À ASSURER

1. Un modèle de financement assis sur les contribuables franciliens et très dépendant de l'emprunt

En premier lieu, le groupe de travail regrette que le **financement d'un projet d'envergure nationale repose exclusivement sur une fiscalité francilienne**, et s'inquiète de **son poids croissant pour les entreprises du territoire** à la suite des mesures votées en lois de finances pour 2019 et pour 2020.

S'il souligne que **le recours à l'emprunt permet d'accélérer la réalisation du projet** et de **profiter des taux d'intérêt historiquement bas**, il tient à mettre en exergue **la dépendance de la structure de financement au niveau des taux d'intérêt.**

Ainsi, si le scénario de référence permet bien **l'extinction de la dette à l'horizon 2070**, un scénario dégradé reposant sur une remontée progressive des taux vers des niveaux de 3,5 % autour de 2030 entraînerait **un allongement de la durée de remboursement de près de 19 ans**, soit à l'horizon 2089.

2. Une soutenabilité financière du projet encore incomplète

Le modèle de financement choisi pour la SGP atteint aujourd'hui ses limites, compte tenu de la réévaluation des dépenses mises à sa charge.

Pour respecter l'objectif de remboursement de sa dette à l'horizon 2070 retenu initialement, il serait encore nécessaire de dégager plusieurs dizaines de millions d'euros de ressources annuelles supplémentaires pour la SGP, en dépit des hausses des prélèvements qui lui ont été affectés ces deux dernières années en lois de finances pour 2019 et 2020.

Il convient donc de réfléchir à la fois à **la pertinence de cet horizon de remboursement**, d'une part, et à **la manière de dégager de nouvelles recettes**, d'autre part.

Le groupe de travail retient deux pistes principales à ce sujet :

- un potentiel **allongement de la maturité de la dette ;**
- **un concours de l'État** au financement des charges supplémentaires résultant **de facteurs extérieurs aux décisions de la Société du Grand Paris (SGP).**

COMPOSITION ET OBJET DU GROUPE DE TRAVAIL

Dans le cadre de son programme de contrôle adopté le 22 janvier 2020, la commission des finances a décidé la création d'un groupe de travail consacré aux coûts et au financement des infrastructures de transport collectif en Île-de-France rassemblant les sénateurs Julien Bargeton (Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, Paris), Arnaud Bazin (Les Républicains, Val d'Oise), Vincent Capo-Canellas (Union Centriste, Seine-Saint-Denis), Emmanuel Capus (Les Indépendants-République et Territoires, Maine-et-Loire), Philippe Dallier (Les Républicains, Seine-Saint-Denis), Vincent Delahaye (Union Centriste, Essonne), Philippe Dominati (Les Républicains, Paris), Vincent Eblé (Socialiste, Ecologiste et Républicain, Seine-et-Marne), Remi Féraud (Socialiste, Ecologiste et Républicain, Paris), Roger Karoutchi (Les Républicains, Hauts-de-Seine), Christine Lavarde (Les Républicains, Hauts-de-Seine), Sébastien Meurant (Les Républicains, Val d'Oise), Jean-Claude Requier (Rassemblement Démocratique et Social Européen, Lot), Pascal Savoldelli (Communiste républicain citoyen et écologiste, Val-de-Marne) et Sophie Taillé-Polian (Ecologiste-Solidarité et Territoires, Val-de-Marne).

À l'issue de sa réunion constitutive, ce groupe de travail a désigné comme Président Vincent Eblé et comme rapporteur Christine Lavarde.

Lors de cette réunion, le groupe de travail a également décidé de resserrer le champ de son contrôle aux coûts et au financement du Grand Paris Express (GPE) et à l'établissement public chargé de le porter, la Société du Grand Paris (SGP).

Le groupe de travail a mené des auditions de février à octobre 2020. À la suite du renouvellement sénatorial de septembre 2020, Julien Bargeton l'a quitté le 30 septembre 2020 lorsqu'il a rejoint la commission de la culture.

Le présent rapport a été adopté à l'unanimité par les membres du groupe de travail le 13 octobre 2020.

La commission des finances a autorisé sa publication au nom de tous ses membres le 14 octobre 2020.

LISTE DES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Proposition n° 1 : intégrer dans le rapport au Parlement prévu par l'article 167 de la loi de finances pour 2019 et remis avant le 1^{er} octobre 2021 l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les coûts et les délais du Grand Paris Express (GPE).

Proposition n° 2 : informer tous les ans le Parlement du respect des objectifs de coût à terminaison par ligne dans le cadre du rapport prévu par l'article 167 de la loi de finances pour 2019.

Proposition n° 3 : prévoir la présence d'un représentant d'Île-de-France Mobilités (IDFM) ès qualité au conseil de surveillance de la Société du Grand Paris (SGP).

Proposition n° 4 : conclure un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et la Société du Grand Paris (SGP) au cours du premier semestre 2021 au plus tard.

Proposition n° 5 : définir une stratégie de mobilisation des ressources propres de la Société du Grand Paris (SGP) en phase de réalisation du projet de Grand Paris Express (GPE).

Proposition n° 6 : prévoir une contribution budgétaire de l'État au financement des hausses de coûts résultant des modifications des conditions économiques du projet.

Proposition n° 7 : allonger la durée d'amortissement de la dette de la Société du Grand Paris (SGP).

PREMIÈRE PARTIE : LE GRAND PARIS EXPRESS, PROJET DE TRANSPORT STRUCTURANT POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

I. LE GRAND PARIS EXPRESS, CŒUR DU PROJET DE « GRAND PARIS » DESTINÉ À ASSURER LE RAYONNEMENT MONDIAL DE LA RÉGION CAPITALE

Le Grand Paris Express (GPE), fruit d'une volonté politique forte, a vocation à **transformer pour les décennies à venir les mobilités en Île-de-France** grâce à la construction **d'un nouveau métro automatique** d'une dimension sans précédent.

A. LE GRAND PARIS EXPRESS, PROJET DE TOUS LES SUPERLATIFS

Héritier de réflexions entamées dans les années 1970, **le Grand Paris Express (GPE)** est devenu un projet emblématique porté au plus haut niveau politique sous le quinquennat du Président de la République Nicolas Sarkozy.

Les alternances politiques ont conduit ses successeurs François Hollande puis Emmanuel Macron à confirmer **ce projet décisif pour l'avenir de la région capitale**.

1. Un projet dont la conception a commencé en 2010 et a été confirmé par trois majorités successives

Le 17 septembre 2007, le Président de la République jetait les bases du « **projet d'aménagement global du Grand Paris** », qui devait structurer le développement de la capitale et de sa région pour le XXI^{ème} siècle. **L'amélioration du réseau de transports en commun** en devient rapidement un axe essentiel, au cœur des travaux du secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale mis en place en mars 2008.

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 donne un cadre législatif au projet du Grand Paris en prévoyant notamment « *la création d'un réseau de transport public de voyageurs dont le financement des infrastructures est assuré par l'État* ». Ce nouveau réseau est pensé comme **interconnecté avec le réseau existant** (métro, RER et transilien). Dans l'esprit de ses concepteurs, il doit être **un outil d'équilibrage du maillage régional et national** en matière de transports.

L'article 2 de la même loi dispose en effet que « *le réseau de transport public du Grand Paris est constitué des infrastructures affectées au transport public urbain de voyageurs, au moyen d'un métro automatique de grande capacité en rocade qui, en participant au désenclavement de certains territoires, relie le centre de l'agglomération parisienne, les principaux pôles urbains, scientifiques, technologiques, économiques, sportifs et culturels de la région Île-de-France, le réseau ferroviaire à grande vitesse et les aéroports internationaux, et qui contribue à l'objectif de développement international fixé par l'article 1^{er}* ».

Pour concevoir et réaliser ce métro automatique de grande capacité, **la Société du Grand Paris (SGP)** (voir *infra*) a été créée par l'État le 7 juillet 2010.

L'accord du 26 janvier 2011 entre l'État et la Région Île-de-France a permis la véritable naissance du projet, baptisé « **Grand Paris Express** » (GPE), en proposant un schéma d'ensemble de son réseau de transport¹. **Le tracé du projet** est approuvé par un décret du 24 août 2011².

L'alternance politique de 2012 **n'a nullement remis en cause le projet du GPE**, lequel a été confirmé à la faveur **d'un second accord entre l'État et la région Île-de-France sur le « nouveau Grand Paris »**, présenté par le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault le 6 mars 2013. Il adjoint l'amélioration des lignes existantes (voir *infra*) au projet de GPE, avec pour objectif **une mise en service complète en 2030**.

Le chantier du GPE a officiellement débuté le 4 juin 2016 avec les **premiers travaux de la ligne 15 sud**.

Au second semestre 2017, la Société du Grand Paris (SGP) est confrontée à **une forte crise** consécutive à **l'explosion des coûts du projet de GPE** et à **un rapport sévère de la Cour des comptes**.

Les décisions du Gouvernement annoncées le 22 février 2018 et présentées plus en détail *infra*, ont de nouveau **confirmé la réalisation de l'intégralité du tracé du GPE** tout en procédant à **un recalage des mises en services de ses différentes lignes**.

En outre, plusieurs décisions consistant à **lever certains plafonds**, notamment **en termes d'effectifs et de financement**, ont été prises pour faciliter l'accélération mais également **la bonne maîtrise du chantier**.

¹ Le Grand Paris Express est le résultat de la fusion entre le projet du Grand Paris (en forme de « double boucle ») porté par le Gouvernement et le projet « Arc Express » porté par le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

² Décret n° 2011-1011 du 24 août 2011 portant approbation du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris.

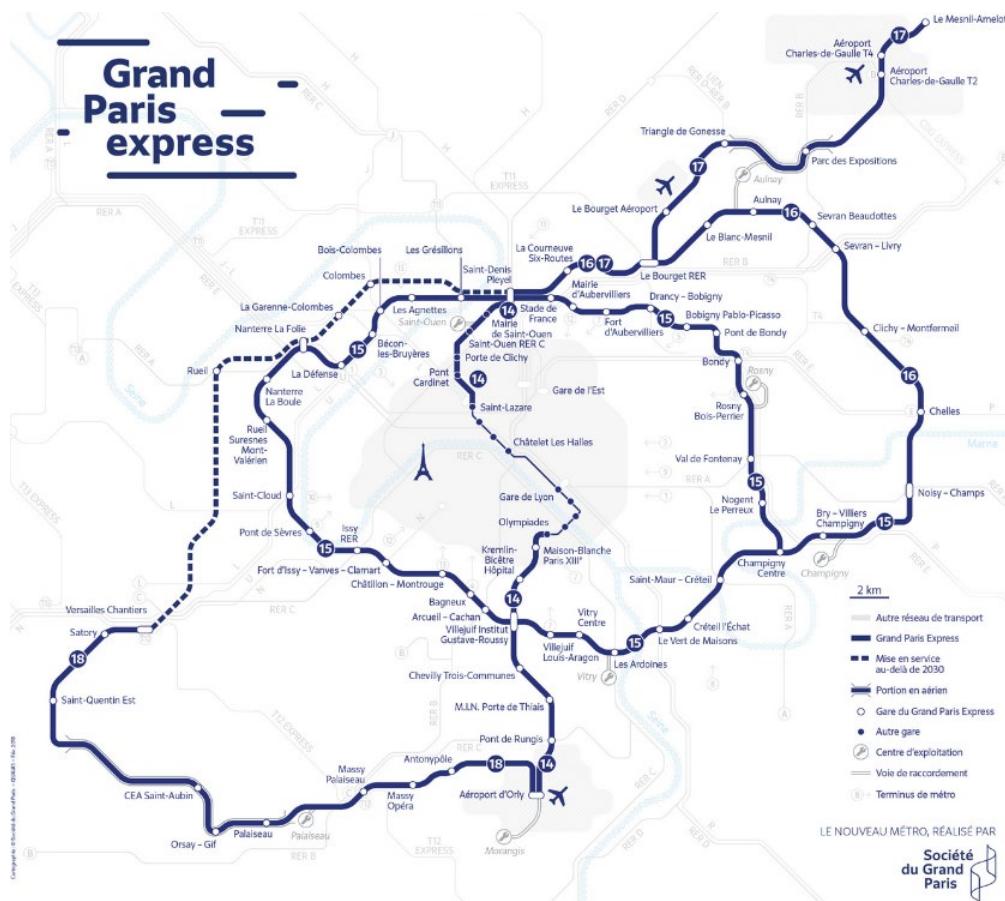
2. Le Grand Paris Express : 200 kilomètres de voies et 68 gares, soit un doublement du réseau existant

Le tracé actuel du Grand Paris Express (GPE), définitivement entériné en 2013, totalise **200 kilomètres de voies ferrées** (dont **90 % en souterrain**), **68 gares** et **6 centres d'exploitation**, répartis sur **cinq lignes de métro automatique** (les lignes 14, 15, 16, 17 et 18), dont **quatre lignes complètement nouvelles**. Le projet conduira à terme à **doubler la taille du réseau de métro existant en Île-de-France**.

Avec un train toutes les 2 à 3 minutes et une vitesse moyenne de circulation de **55 kilomètres par heure**, les lignes du GPE ont vocation à renforcer tout particulièrement le **maillage de transport public en petite et moyenne couronne**, ainsi que dans le sud-est et le nord-ouest de la région capitale.

Le tracé radial du GPE a également vocation à **désengorger les lignes de métro qui traversent la capitale**, en offrant des **trajectoires périphériques de banlieue à banlieue**. Le parcours circulaire de la ligne 15 est emblématique à cet égard.

Le tracé du Grand Paris Express (GPE)



Source : Société du Grand Paris (SGP)

Le prolongement de la ligne 14 doit renforcer la mobilité sur l'axe nord-sud. Au nord, son prolongement permettra de relier le centre de Paris **au centre d'affaires de Saint-Denis-Pleyel**. Au sud, la ligne 14 sera prolongée jusqu'à **l'aéroport de Paris-Orly**. A l'heure de pointe en 2030, cette ligne sera empruntée par **40 à 45 % des usagers** qui utilisent au moins une ligne du GPE.

La ligne 15 reliant Noisy-Champs, Champigny, La Défense, Saint-Denis-Pleyel et Rosny-Bois-Perrier **constituera une ceinture périphérique autour de la capitale**. Avec **un tracé de près de 75 kilomètres** traversant la petite et moyenne couronne, elle est la plus grande du GPE. Il est attendu que **50 à 60 % des usagers** du nouveau réseau emprunteront la ligne 15 chaque matin en 2030.

La ligne 16 vise **l'amélioration de la desserte du nord-est de Paris**. Longue de **29 kilomètres**, elle permettra de **connecter Noisy-Champs à Saint-Denis-Pleyel** à travers le département de la Seine-Saint-Denis. En 2030, **10 % des usagers** qui emprunteront au moins une ligne du GPE utiliseront la ligne 16.

La ligne 17 doit constituer **un nouvel axe de 27 kilomètres entre le centre de Paris et les départements septentrionaux** que sont la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise et la Seine-et-Marne. Son tracé est marqué par **la présence de grands pôles**, notamment **de transports** (l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle) et **évènementiels** (Parc des Expositions) qui susciteront une fréquentation moins pendulaire que sur les autres lignes du GPE.

La ligne 18 dessine **un axe périphérique au sud-ouest de Paris**, qui **reliera Orly à Versailles** à travers les départements de l'Essonne et des Yvelines. Longue de **35 kilomètres**, elle desservira notamment **les pôles universitaires et technologiques de Paris Saclay**. En 2030, **10% des utilisateurs** d'au moins une ligne du GPE emprunteront la ligne 18.

3. Un projet d'une ampleur inédite destiné à transformer en profondeur l'aménagement de la région capitale

Le projet du Grand Paris Express (GPE) affiche **une ambition sans égale en Europe**. Il doit être un facteur de **rayonnement** de la France, en même temps qu'un outil de **désenclavement** et de **densification** de la mobilité francilienne.

Ainsi, l'emprise géographique du GPE et de ses « quartiers de gares » (espace compris dans un rayon de 10 minutes autour d'une gare) s'exerce sur **une aire urbaine qui représente près de 1,5 fois la taille de Paris**.

Le gigantisme des travaux envisagés est le reflet de cette ambition. Comme rappelé *supra*, le Grand Paris Express (GPE) prévoit la réalisation de **près de 200 kilomètres de lignes automatiques, dont 90 % en souterrain et appuyées sur un maillage de 68 nouvelles gares.**

À titre de comparaison, le projet *Crossrail*, qui vise à moderniser le réseau ferroviaire souterrain de Londres, prévoit la réalisation d'un total de **117 kilomètres de lignes**, et de **41 nouvelles gares**. Pour réaliser ce réseau exceptionnel, **près de 300 chantiers** seront ouverts simultanément en Île-de-France.

Pour aboutir, des ressources sans précédent sont mobilisées. La Société du Grand Paris (SGP) emploie **18 tunneliers** à ce jour, et devrait porter ce nombre à **23 d'ici l'année prochaine**. Toujours à titre de comparaison, le projet *Crossrail* en emploie 8 en rythme de croisière. Cette mobilisation hisse le chantier du GPE **parmi les géants mondiaux**, où il côtoie **les chantiers du métro de New Delhi** (30 tunneliers) ou de **Doha** (21 tunneliers).

En 2030, **l'achèvement des travaux du GPE devrait porter Paris à la huitième place mondiale** concernant la taille de son réseau de transports en commun. S'il était achevé dès aujourd'hui, la région capitale se trouverait actuellement à **la quatrième place de ce classement**, derrière Shanghai, Pékin et Séoul.

B. UN PROJET PILOTÉ PAR UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC NATIONAL SPÉCIFIQUE, LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP)

1. La Société du Grand Paris (SGP), un établissement public d'État chargé d'une mission unique mais de grande ampleur

Pour mener à bien le projet du Grand Paris Express (GPE), l'article 7 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris¹ a créé **la Société du Grand Paris (SGP), établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC)** dont « *la mission principale est de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes, ouvrages et installations fixes, la construction et l'aménagement des gares, y compris d'interconnexion, ainsi que l'acquisition des matériels roulants conçus pour parcourir ces infrastructures et, dans les conditions prévues par la loi, leur entretien et leur renouvellement* ».

La création **d'un EPIC national spécifique pour porter la maîtrise d'ouvrage du Grand Paris Express (GPE)** n'allait nullement de soi, dans la mesure où celle-ci relève pour les autres infrastructures de transports en

¹ Complété par le décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris (SGP) qui détermine les modalités de fonctionnement de la SGP.

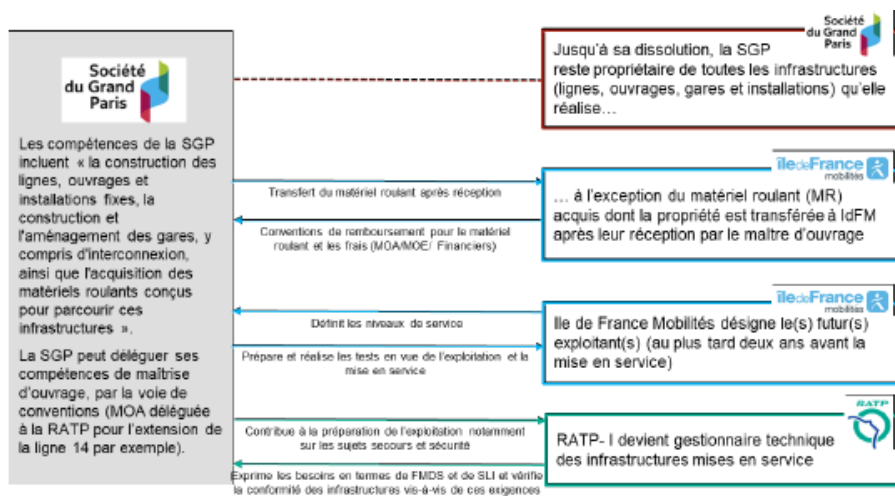
commun de la région Île-de-France de la RATP et de la SNCF, sous l'autorité d'Île-de-France Mobilités (IDFM).

Le législateur de l'époque a donc fait le choix politique de confier le **pilotage et le financement de ce chantier hors norme** à un opérateur de l'État doté de **cette unique mission**, une « **société de projet** », et non à un établissement préexistant dont les compétences auraient été plus étendues.

Cette solution s'expliquait notamment par **l'ampleur technique et financière du projet** et par **un modèle de financement *ad hoc*** reposant à la fois sur **des taxes affectées** et sur **un recours massif à l'endettement** (voir *infra*).

Elle pose toutefois **un certain nombre de difficultés**, notamment en termes d'articulation avec **les missions respectives d'Île-de-France Mobilités (IDFM)**, qui demeure compétent pour **la mise en concurrence et l'organisation de l'exploitation** des futures lignes du GPE, et, dans une moindre mesure, de la **RATP**, qui deviendra le gestionnaire technique des infrastructures mises en service (voir schéma ci-dessous).

Les compétences de la SGP et leur articulation avec celles d'IDFM et de la RATP



Source : Grand Paris Express, audit des conditions de mise en œuvre de la feuille de route gouvernementale du 22 février 2018, 17 juin 2019, PwC

Ainsi que le prévoit l'article 14 de la loi précitée, **la SGP sera dissoute lorsqu'elle aura épuisé ses compétences**, événement qui interviendra non pas au moment de la mise en service de la dernière ligne du GPE mais lorsque **l'ensemble des emprunts** contractés pour sa construction **auront été remboursés**, si bien que la SGP devrait devenir à partir de 2030 **une simple caisse d'amortissement de dette publique**.

Le matériel roulant du Grand Paris Express (GPE)

Le coût des matériels roulants destinés aux voyageurs qui emprunteront le Grand Paris Express est estimé à 2 milliards d'euros. Si la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris confie à la Société du Grand Paris (SGP) la mission d'acquérir ces matériels, c'est Île-de-France Mobilités (IDFM) qui se verra transférer leur pleine propriété après leur réception.

Le décret n° 2012-365 du 14 mars 2012 pris pour l'application des articles 19 et 20 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris précise qu'IDFM rembourse ces matériels ainsi que les coûts de maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre et de portage y afférents. L'ensemble de ces dépenses seront donc *in fine* prises en charge par IDFM.

Source : Société du Grand Paris (SGP)

2. La Société du Grand Paris (SGP) s'est vu confier en 2013 le financement d'autres projets de transport en commun franciliens

L'article 20-1 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que la SGP « *peut financer des projets de création, d'extension, d'amélioration ou de modernisation d'infrastructures prévoyant au moins une correspondance avec le réseau de transport public du Grand Paris lorsqu'elles appartiennent* » au réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France, au réseau express régional et au réseau ferré national dans la région Île-de-France emprunté par des services de transports publics réguliers de personnes relevant de l'article L. 1241-1 du code des transports.

La même loi dispose également dans son article 7 que la SGP peut notamment « *se voir confier par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements, par voie de convention, toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions* ».

Sur ce fondement, la Société du Grand Paris (SGP), pourtant créée au départ **uniquement pour assurer la maîtrise d'ouvrage du Grand Paris Express (GPE)**, s'est vu confier **le financement de plusieurs projets de modernisation des réseaux de métro et de RER existants** dans le cadre d'un protocole État-Région du 19 juillet 2013.

La SGP est ainsi chargée de financer :

- **le prolongement de la ligne 14** entre Saint-Lazare et Mairie de Saint-Ouen ;
- **le projet EOLE** de prolongement du RER E vers l'ouest ;
- **le prolongement de la ligne 11** entre Mairie des Lilas et Rosny-Bois-Perrier et **les schémas directeurs de modernisation des RER.**

Les dépenses d'intervention mises à la charge de la SGP concernent également **une quote-part du coût des adaptations au Grand Paris Express des réseaux existants**, plafonnée à **30 % du coût estimatif**, soit **0,45 milliard d'euros**¹.

Le montant total de ces contributions a été évalué en juillet 2017 à **3,4 milliards d'euros**₂₀₁₂², dont près de **2,3 milliards d'euros**₂₀₁₂ font déjà l'objet de conventions de financement.

3. Une gouvernance censée associer étroitement représentants de l'État et des collectivités territoriales

Comme le prévoit l'article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris précitée, la Société du Grand Paris (SGP) est dirigée par **un directoire**, qui exerce ses fonctions sous le contrôle **d'un conseil de surveillance**.

Le **directoire de la SGP** est composé de **trois membres** qui exercent leurs fonctions de manière collégiale sous la responsabilité de son Président, **Thierry Dallard, nommé par le Président de la République** le 30 mai 2018 à l'issue de son audition par les commissions de l'aménagement et du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le **conseil de surveillance de la SGP** est composé de **21 membres** rassemblant **des représentants de l'État et des collectivités territoriales**³. Il s'est réuni à six reprises en 2019.

Il est chargé de **contrôler le directoire** et de veiller à **la bonne gestion de la SGP**. Il valide les orientations générales de la politique de l'entreprise, contrôle ses comptes financiers, ainsi que les opérations d'aménagement et de construction qu'elle conduit. A la date de publication du rapport, le nom du président qui succèdera à **Patrick Braouezec**, président de l'établissement public territorial Plaine Commune, n'est **pas encore connu**.

Le **comité stratégique de la SGP**, enfin, réunit une fois par an les élus des communes concernées par le Grand Paris Express (GPE) et des acteurs socio-économiques franciliens. Sous la présidence de **Bernard Gauducheau**, maire de Vanves, ses **182 membres** débattent et formulent des propositions sur le nouveau métro et les quartiers de gares.

¹ Le reste de ces travaux est financé par la région, l'État, les collectivités territoriales concernées et les opérateurs de transport (RATP, SNCF), selon des clés fixées par le contrat de plan État-Région pour ce qui concerne la période 2015-2020.

² A des fins de comparabilité les documents produits par la Société du Grand Paris se réfèrent régulièrement – même s'agissant des plus récents – à des euros « aux conditions économiques de 2012 ». Les montants en question étant ceux qui figurent dans le débat public, il a été jugé utile de les retracer ainsi.

³ Les représentants de l'État constituent au moins la moitié des membres du conseil de surveillance.

II. LES IMPACTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DU GRAND PARIS EXPRESS ATTENDUS POUR LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Les fortes attentes exprimées par les promoteurs du Grand Paris Express (GPE) en matière de **retombées socio-économiques** apparaissent clairement à l'article 1^{er} de la loi n° 2010-597 du 3 juillet 2010, lequel dispose que le projet du Grand Paris « *promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale* ».

De fait, **les impacts d'un projet comme le GPE sont multiples**. Outre l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des services de transports, de leur coût et du temps de trajet, le GPE doit permettre des gains en matière environnementale, sur l'attractivité de la région Île-de-France, ainsi qu'un effet positif direct et indirect sur le marché de l'emploi des zones concernées. **Une modélisation de l'ensemble des gains socio-économiques valorise ceux-ci à près de 67,6 milliards euros²⁰¹⁰¹.**

Selon la Société du Grand Paris (SGP), **le GPE pourrait contribuer à accroître la richesse nationale de 10 à 20 milliards euros par an**. Le supplément de recettes fiscales générées pour l'État et les collectivités territoriales par le projet serait également très significatif, puisqu'il pourrait atteindre **4 milliards euros par an**.

Le GPE participe au développement urbain durable. La mise en fonctionnement du GPE aura pour effet **une diminution globale des externalités négatives environnementales** (pollution globale et locale) ou liées à la sécurité routière. La modélisation intervenue dans le cadre de l'enquête publique préalable estime financièrement **le gain lié à la diminution de ces externalités à près de 10,4 milliards euros²⁰¹⁰**.

Plus précisément, **la mise en place de nouveaux réseaux de transport collectif entraîne une réduction des émissions de gaz à effet de serre liées aux activités humaines**, notamment la circulation routière. Ainsi, à partir de 2030, **le GPE doit permettre d'éviter entre 700 000 et 1,2 million de tonnes équivalents CO₂ par an**.

Les retombées attendues en termes d'emploi sont également conséquentes. À la demande de la SGP, le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po. a procédé à une étude qui évalue **le potentiel de créations consécutives au GPE à 160 000 emplois²**.

Le chantier du GPE mobilise directement près de 7 000 emplois, jusqu'à 15 000 emplois d'ici 2024. La SGP a notamment généralisé une clause

¹ Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, lignes 16, 17 et 14, Société du Grand Paris,

² Rapport d'étape, Impact du Grand Paris Express sur le marché du travail et le marché du logement" de Guillaume Chapelle, Etienne Wasmer et Pierre-Henri Bono, LIEPP, décembre 2017.

d'insertion des personnes éloignées de l'emploi qui représentent **5 à 10 % du volume horaire d'emploi total**.

Les gains d'accessibilité sont également significatifs, notamment dans les territoires qui souffrent actuellement de leur enclavement. Une fois achevé, le Grand Paris Express (GPE) doit permettre de placer **90 % des franciliens à moins de 2 kilomètres d'une gare de transport public**, ce qui facilitera leur trajets entre bassins de vie et vers les pôles économiques de la région francilienne. À titre d'exemple, un habitant de Seine-Saint-Denis a aujourd'hui accès à un bassin d'environ **300 000 emplois** ; grâce au GPE, la taille de ce bassin accessible atteindrait **3 millions d'emplois**, estimation calculée sur la base de **45 minutes de trajet maximum**.

Au niveau immobilier, l'extension du réseau de transport en moyenne et grande couronne suscitera **un accroissement de l'attractivité de nombreuses communes franciliennes**, en particulier pour **les 140 kilomètres carrés des nouveaux « quartiers de gares »**, une superficie supérieure à celle de Paris *intra-muros*.

Dans ces nouveaux quartiers, les zones d'implantations de logements représentent pas moins de **30 à 40 millions de mètres carrés**, avec un potentiel de développement immobilier compris **entre 60 et 80 milliards d'euros**.

III. EN 2018, UN RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES MET EN LUMIÈRE DES DÉRIVES IMPORTANTES : EXPLOSION DES COÛTS, DÉFAILLANCE DE LA GOUVERNANCE ET EFFECTIFS INSUFFISANTS

A. LES PREMIÈRES ÉVALUATIONS DU COÛT DU GRAND PARIS EXPRESS ONT ÉTÉ REMISES EN CAUSE À LA FIN DE L'ANNÉE 2017

1. Estimé à 22,6 milliards d'euros en mars 2013, le coût à terminaison du programme est révisé à 34,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2017

Le coût à terminaison¹ du Grand Paris Express (GPE) avait été estimé en mars 2013 à **22,6 milliards d'euros**₂₀₁₂ en tenant compte **d'un objectif d'économies de 3 milliards d'euros** fixé par le Premier ministre.

¹ Le coût à terminaison fait référence au coût global d'un projet tel qu'on le projette à son terme, en intégrant les coûts réels constatés et une actualisation des coûts restant à venir. Cette estimation, actualisée en euros constants, permet de mesurer les écarts associés aux décisions prises au fil du temps.

Si la SGP est bien parvenue à réaliser **2,6 milliards d'euros d'économies** au cours des années qui ont suivi, les dossiers d'enquêtes publiques produits de 2014 à 2017 relatifs aux différentes lignes du GPE faisaient état d'un coût final du projet à **28,2 milliards d'euros**₂₀₁₀.

La révision des coûts du GPE intervenue au cours de l'année 2017 à l'initiative du comité des tutelles de la SGP a encore revu ces estimations à la hausse. En effet, le comité a conclu que le coût à terminaison du GPE devait être évalué à **35,1 milliards d'euros**₂₀₁₂ alors même qu'au 31 mars 2017 la SGP l'estimait encore à **28,9 milliards d'euros**₂₀₁₂.

En ajoutant les **3,4 milliards d'euros** correspondant **aux dépenses d'intervention** destinées à financer les projets du plan de mobilisation pour les transports en Île-de-France, les dépenses prévisionnelles totales de la SGP s'établissaient donc à **38,5 milliards d'euros**₂₀₁₂.

Le coût du Grand Paris Express (septembre 2017)

(en millions d'euros)

En millions d'euros de 2012	Coût technique	Provision pour risques identifiés (PRI)	Provision pour aléas	Total
Ligne 15 sud	6 331	1 139	380	7 850
Ligne 15 ouest	3 458	692	346	4 495
Ligne 15 est	3 699	814	370	4 883
Ligne 16 / 17 sud / 14 nord	4 384	829	351	5 563
Ligne 17 nord	1 860	372	149	2 381
Ligne 18	3 069	614	246	3 928
Ligne 14 sud	2 125	383	170	2 678
VMI	389	-	-	389
Maîtrise foncière	1 430	-	-	1 430
Frais de structure	1 345	135	-	1 480
Total hors impacts sur les réseaux existants	28 090	4 976	2 011	35 076

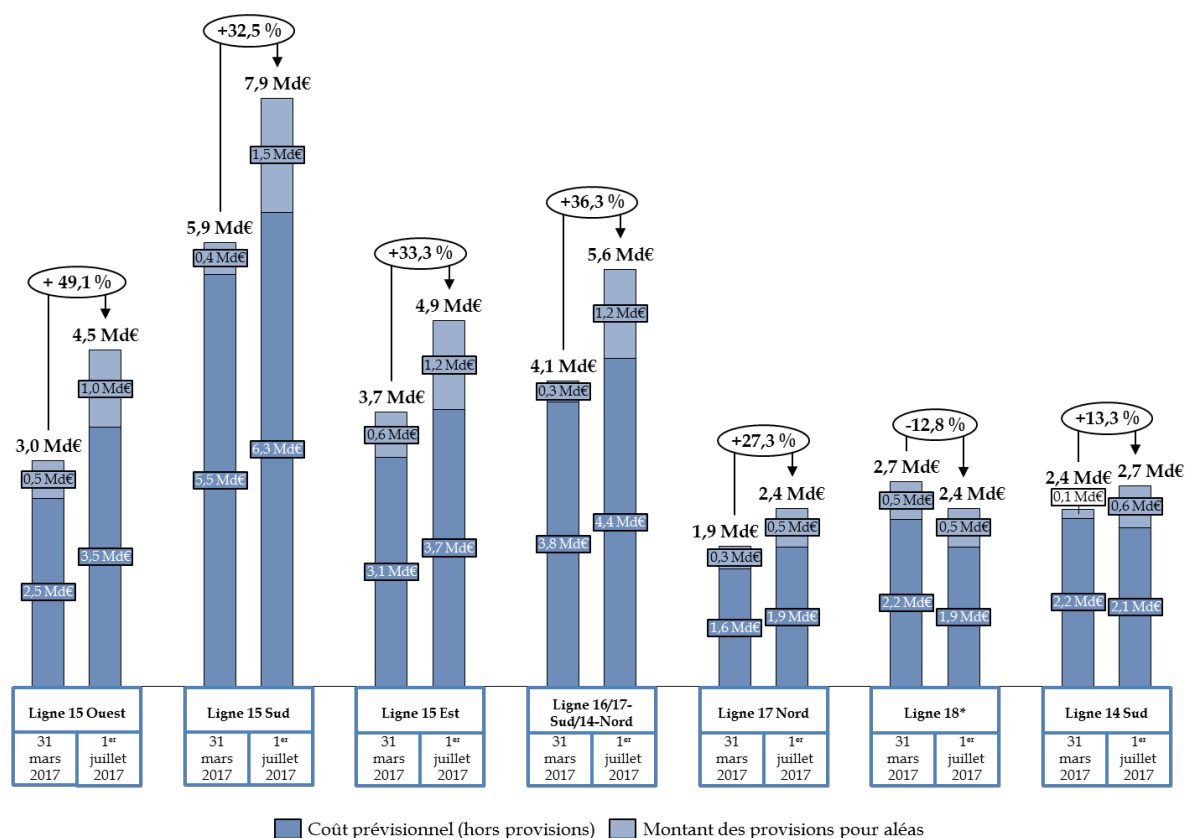
Source : Société du Grand Paris (SGP)

L'augmentation des coûts à terminaison évalué en juillet 2017 par la Société du Grand Paris correspondait à **une hausse de + 33 %** par rapport à celle retenue au mois de mars de la même année.

Dans le détail, les plus fortes augmentation en valeur concernaient **le chantier de la ligne 15 sud (+ 1,9 milliard d'euros)**, celui **des lignes 16, 17 sud et 14 nord (+ 1,5 milliard d'euros)** et de **la ligne 15 ouest (+ 1,5 milliard d'euros, également)**.

Réévaluation des coûts à terminaison par ligne entre le 31 mars et le 1^{er} juillet 2017

(En milliards d'euros – aux conditions économiques de janvier 2012 – hors acquisitions foncières, gares à titre conservatoire et frais de structure)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la Cour des comptes et de la Société du Grand Paris

2. La révision des coûts s'explique, en partie, par des évaluations plus sincères

Lors de leurs auditions par le groupe de travail, plusieurs responsables du programme ou de son suivi ont qualifié la **réévaluation des coûts** intervenue en septembre 2017 de simple « *recalage* ». À l'inverse, les magistrats de la Cour des comptes auditionnés par le groupe de travail ont plutôt qualifié ces évolutions de « *sincérisation* ».

Il apparait, en effet, avec le recul, que **les estimations** fournies entre 2013 et 2017 **manquaient de rigueur** ou s'appuyaient sur **des hypothèses trop volontaristes**, voire **franchement irréalistes**.

Ainsi, chargé de produire une contre-expertise à l'évaluation socio-économique du projet de ligne 15 établie par la SGP en 2017, le Commissariat général à l'investissement (CGI) s'était étonné que **le coût de**

construction par kilomètre de ligne indiqué soit substantiellement inférieur à celui que pouvait retenir la RATP sur des projets comparables¹.

Dès lors, l'augmentation de l'estimation du coût à terminaison du Grand Paris Express pourrait résulter **d'un effort de sincérisation** entraînant à la fois :

- **une hausse des hypothèses de coût** (+ 24 % entre l'évaluation du 31 mars 2017 et celle du 1^{er} juillet 2017) ;

- **une appréciation plus réaliste des risques** se traduisant par **un niveau de provision notablement plus élevé** (la prise en compte des risques est désormais comprise entre 24 % et 32 % par ligne contre 8 % seulement sur certaines lignes auparavant).

Plusieurs facteurs cumulatifs ont participé au dérapage des coûts du Grand Paris Express (GPE).

En premier lieu, **un certain nombre de besoins** avaient manifestement été **sous-évalués** à l'instar de **l'évacuation des déblais, des évaluations géotechniques** (le sous-sol francilien est particulièrement difficile) ou **du nombre de tunneliers nécessaires pour mener à bien les chantiers**.

En outre, les appels d'offres auprès des sociétés de construction pour la ligne 15 sud ont montré que **le coût pour la SGP des marchés de génie civil serait plus important qu'attendu**.

En deuxième lieu, le tracé du GPE a été complété par rapport à celui de 2013, ce qui s'est traduit par **l'ajout de 16 gares supplémentaires** au projet initial qui n'en prévoyait **que 52**.

En troisième lieu, **des choix en matière architecturale ou de programmation des services accessibles** au sein des nouvelles gares avaient conduit à retenir des projets ayant **un caractère « monumental »** d'après la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

En quatrième lieu, l'ampleur du projet et son calendrier particulièrement resserré (volonté de réaliser un certain nombre de mises en service avant les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024) auraient généré **une tension sur l'offre des entreprises de travaux publics** se traduisant par **une hausse des prix**. La Cour des comptes évoquait en 2017, à cet égard, **la « saturation du marché »** de génie civil comme responsable **d'une augmentation de 280 millions d'euros du coût de la ligne 16**.

¹ Avis du commissaire général à l'investissement sur l'évaluation socio-économique de la ligne 15 Est et rapport de contre-expertise.

Enfin, les moyens de la Société du Grand Paris (SGP) en termes d'effectifs et de compétences se sont révélés insuffisants, entraînant un recours excessif à des prestataires externes, un défaut de coordination et des hausses de coûts (voir *infra*)

B. UNE GOUVERNANCE TROP LÂCHE, DES TUTELLES TROP PEU PRÉSENTES

Les travaux de la Cour des comptes ont également mis en lumière, en 2017, **plusieurs insuffisances dans la gouvernance** de la Société du Grand Paris (SGP) et **dans l'implication de ses tutelles**.

D'une part, le conseil de surveillance n'exerçait que faiblement **son pouvoir de suivi et de contrôle** des décisions du directoire.

Cette situation résultait de **la nature restreinte des prérogatives** que la loi lui avait confiées au sein de la SGP (il ne pouvait par exemple pas formuler d'avis en matière de passation de marchés), mais également **d'une absence d'exercice de l'intégralité de ses compétences**. Ainsi, sur la période d'examen de la Cour, le conseil n'avait **jamais procédé au contrôle de la gestion de la SGP** en demandant la communication de documents en ce sens.

D'autre part, **l'affirmation de la tutelle de l'État** s'était révélée **hésitante**, comme l'illustrent les **fréquentes évolutions du rattachement budgétaire de la SGP** entre 2010 et 2015.

Évolution du rattachement budgétaire de la Société du Grand Paris (SGP) depuis 2010

Lois de finances	Mission de rattachement	Programme de rattachement	Responsable de programme
2010	Politique des territoires	112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)
2011 et 2012	Ville et logement	147 – Politique de la ville et Grand Paris	Secrétaire général du Comité interministériel des villes (SGCIV)
2013 et 2014	Égalité des territoires, logement et ville	135 – Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat	Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)
Depuis 2015	Écologie, développement et mobilité durables	203 – Infrastructures et services de transports	Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, la Cour des comptes relevait **une faible coordination entre les services de l'État responsables du suivi de la SGP**. Ainsi, les réunions préparatoires entre les administrations de tutelle en amont des réunions du conseil de surveillance ne présentaient **pas de caractère**

systematique. Cette situation a contribué à **réduire la transparence et la fluidité des communications** entre les acteurs de la gouvernance du projet.

Enfin, les administrateurs de l'État ne faisaient pas **preuve de l'assiduité nécessaire aux réunions du conseil de surveillance.** Ainsi, entre 2010 et 2016, la Cour relevait que **seuls trois des onze représentants de l'État** avaient assisté **au moins au trois quarts des réunions du conseil.**

C. DES EFFECTIFS INSUFFISANTS, UNE MAÎTRISE DES RISQUES DÉFAILLANTE

Sur le plan **des ressources humaines,** les travaux de la Cour des comptes ont mis à jour **un sous-dimensionnement manifeste du plafond d'emplois de la Société du Grand Paris (SGP)** compte tenu de l'ampleur du programme. Jusqu'en 2018, en effet, celui-ci était **inférieur à 240 équivalent temps plein travaillé (ETPT).**

Cette difficulté a provoqué de la part de la SGP **un recours accru à l'accueil de personnels mis à disposition** (hors plafonds) mais, surtout, à **l'exernalisation.** Ainsi, en 2016, pour **199 emplois sous plafonds,** l'opérateur mobilisait **2 271 personnels externes,** soit **un rapport de 1 à 11,4.**

En plus de générer des risques d'incidents dans le pilotage et la coordination d'un nombre trop important de prestataires, ce phénomène engendrait **une asymétrie d'information au détriment de la SGP** et conduisait quasiment l'opérateur à déléguer son rôle de maître d'ouvrage de du Grand Paris Express.

D'autre part, cette contrainte excessive a conduit la SGP à **négliger durablement certaines fonctions,** notamment les fonctions **supports.** La Cour des comptes relevait à cet égard que **la fonction budgétaire** n'était, en 2017, exercée que **par une personne assistée de deux étudiants en apprentissage.**

Une maîtrise défaillante des risques avait également été identifiée comme **un problème majeur dans le pilotage d'un projet d'une telle complexité.** De fait, la SGP ne s'est dotée d'une direction dédiée qu'à compter de 2016.

IV. UN RECALAGE DU PROJET ANNONCÉ PAR LE PREMIER MINISTRE LE 22 FÉVRIER 2018

Anticipant les conclusions du rapport de la Cour des comptes qui mettaient en lumière **la dérive des coûts du Grand Paris Express (GPE),** le préfet de la région Île-de-France a remis au Premier ministre le 21 septembre 2017 un rapport proposant **un recalage du calendrier de mise en service des différentes lignes** et **suggérant des pistes d'économie.**

Ce rapport formulait en outre un certain nombre de propositions visant à **augmenter les recettes de la SGP** pour assurer sa **soutenabilité financière**, travail qui a été poursuivi par la suite par le député Gilles Carrez (voir *infra*).

Enfin, le préfet de région préconisait **un renforcement et un resserrement du contrôle et de l'exercice des tutelles** sur la SGP.

A. LA CONFIRMATION DU TRACÉ DU GRAND PARIS EXPRESS, UN CALENDRIER RETARDÉ POUR LES LIGNES JUGÉES NON PRIORITAIRES

Sur la base du rapport du préfet de la région Île-de-France, et à la suite d'une concertation menée par lui avec les élus franciliens fin 2017 et début 2018, le Premier ministre a **confirmé** le 22 février 2018 **la réalisation de l'ensemble du tracé du Grand Paris Express (GPE)** mais a en revanche **modifié de façon très substantielle le calendrier des mises en service**.

Ainsi, l'objectif **d'une mise en service dès 2024** a été réservé aux lignes suivantes :

- **la ligne 15 sud**, de Pont de Sèvres à Noisy-Champ ;
- **les extensions de la ligne 14 au nord et le tronçon commun des lignes 16 et 17**, jusqu'en Seine-Saint-Denis ;
- **l'extension de la ligne 14 au sud** jusqu'à l'aéroport de Paris-Orly.

Deux arguments étaient avancés pour défendre **le caractère prioritaire de ces lignes** :

- **un niveau de fréquentation attendue élevé** ;
- **l'importance d'une mise en service rapide** pour assurer le bon déroulement des **Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024**.

Si l'objectif d'une mise en service **de la ligne 16 entre le Bourget et Clichy-Montfermeil** était bien maintenu pour 2024, **le prolongement de la ligne jusqu'à Noisy-Champs** était en revanche renvoyé **au plus tard en 2030**.

La mise en service de la ligne 17 nord jusqu'au Triangle de Gonesse était renvoyée **en 2027**, la Société du Grand Paris devant lancer des appels d'offres afin de déterminer s'il était possible de **desservir la gare du Bourget Aéroport** pour l'échéance des JOP de 2024. La poursuite de la ligne **jusqu'au Mesnil-Amelot** était prévue **pour 2030**.

Enfin, le Premier ministre prévoyait **pour la ligne 18** une mise en service de **la liaison entre l'aéroport de Paris-Orly et le plateau de Saclay** au plus tard **en 2027** et une mise en service de **la deuxième section de la ligne 18 jusqu'à Versailles** maintenue **pour 2030**.

Enfin, la feuille de route présentée prévoyait que **le bouclage de la ligne 15** serait réalisé **en 2030** par l'achèvement **des lignes 15 est et 15 ouest**.

Ce **rééchelonnement des mises en services** dessinait **une offre dégradée** par rapport au dossier de candidature des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024, mais permettait de trouver **une position réaliste** quant à **l'avancée des travaux**.

Elle avait également pour le Gouvernement l'avantage de permettre la réalisation de **4,6 milliards d'euros d'économies sur la période 2018-2022** par rapport au scénario de référence de la Société du Grand Paris (SGP), **renvoyant ces dépenses au quinquennat suivant**.

B. LA LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU NOUVEAU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE INSISTAIT SUR LA MAÎTRISE DU CALENDRIER ET DES COÛTS DU PROJET

À la suite des décisions annoncées le 22 février 2018, le Premier ministre a adressé le 13 novembre 2018 au nouveau Président du directoire de la Société du Grand Paris (SGP) Thierry Dallard **une lettre de mission** censée préfigurer **un contrat d'objectif et de performance (COP)** qui se fait encore attendre (voir *infra*).

Cette lettre de mission rappelait en premier lieu **le calendrier de mise en service des différentes lignes du Grand Paris Express (GPE)** annoncé le 22 février 2018.

Elle demandait également au Président du directoire de la SGP de présenter dans les six mois à compter de sa prise de fonction **un plan d'optimisation du coût global** permettant **de réduire d'environ 10 % le coût à terminaison** annoncé en juillet 2017 des lignes du GPE dont la SGP avait la maîtrise directe.

Le Premier ministre demandait à la SGP de mettre l'accent sur **la gestion des risques du projet** et de mieux garantir la robustesse et la sécurisation de **la passation des marchés et de leur exécution**.

Enfin, il était demandé à Thierry Dallard de **renforcer les liens** de la SGP **avec ses instances de gouvernance** et avec **les ministères de tutelle** de l'établissement.

DEUXIÈME PARTIE : DES COÛTS ET UN CALENDRIER À MIEUX MAÎTRISER

Au cours de ses auditions, le groupe de travail a cherché à déterminer dans quelle mesure la Société du Grand Paris (SGP) s'était bien conformée depuis deux ans **aux instructions qui lui avaient été données par le Premier ministre**.

Il a donc souhaité faire le point sur **les dernières estimations de coût et de calendrier des différentes lignes du Grand Paris Express (GPE)**. Intervenue au cours de ses travaux, **la pandémie de Covid-19** devrait avoir un effet significatif sur ces deux paramètres.

Par ailleurs, le groupe de travail a aussi interrogé ses différents interlocuteurs sur les mesures mises en place par la SGP et ses ministères de tutelles pour **assurer une meilleure maîtrise des risques** d'un projet de très grande ampleur aujourd'hui pleinement entré dans **sa phase de réalisation industrielle**.

I. UN PROJET AUJOURD'HUI EN COURS D'INDUSTRIALISATION

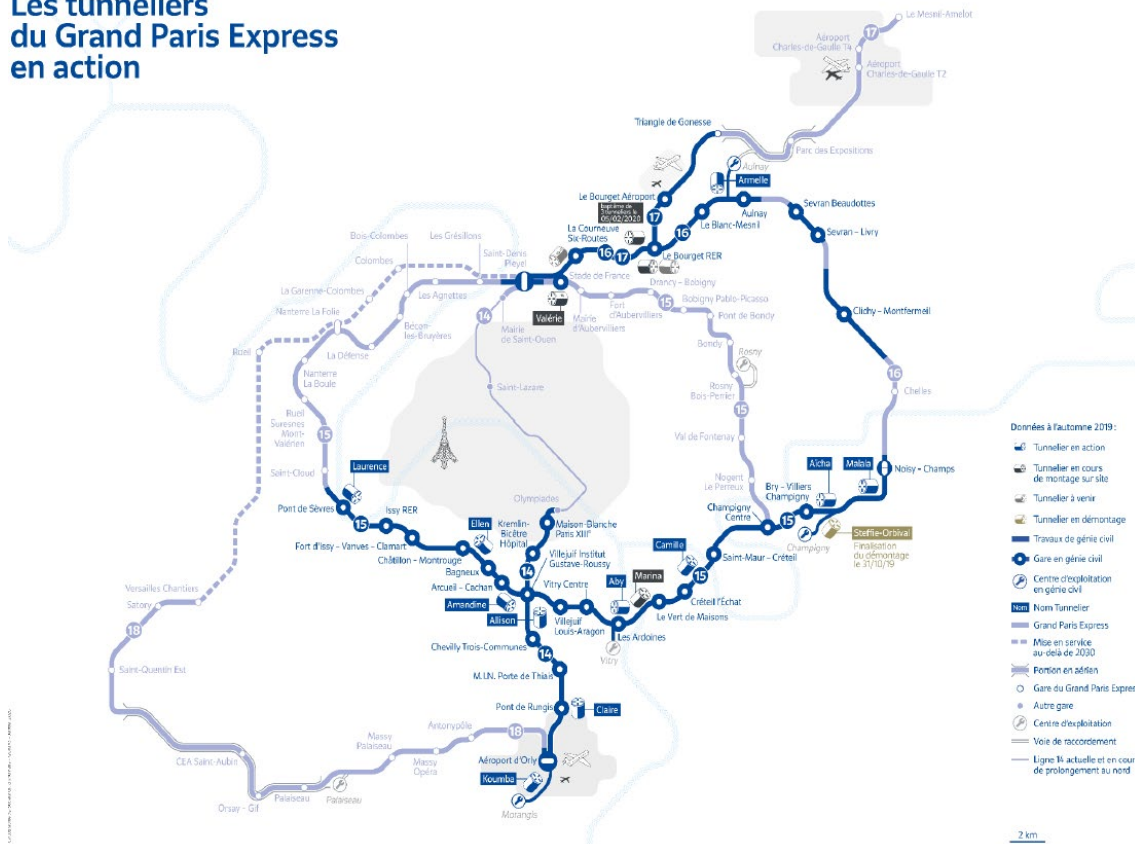
Le Grand Paris Express (GPE) est aujourd'hui **en pleine phase de réalisation**, ce qui explique **la très forte hausse du budget de la Société du Grand Paris (SGP)** ces dernières années, destinée à porter des dépenses d'investissement désormais **supérieures à 2 milliards d'euros par an** et qui pourraient atteindre **jusqu'à 4 milliards d'euros par an**.

A. UN NIVEAU DE RÉALISATION QUI VARIE CONSIDÉRABLEMENT D'UNE LIGNE À L'AUTRE

A l'été 2020, **plus de 130 sites** du Grand Paris Express (GPE) étaient en chantier, impliquant **plus de 6 500 personnes** sur le terrain et **15 tunneliers en cours de creusement**. Le GPE n'est donc plus un simple projet mais **une réalité très concrète pour des millions de franciliens**.

Les chantiers du Grand Paris Express actifs à la mi-2020

Les tunneliers du Grand Paris Express en action



Source : Société du Grand Paris (SGP)

La ligne 15 sud, qui relie Pont de Sèvres à Noisy-Champ, est désormais **entièrement en travaux**. Le génie civil est par endroits déjà terminé, laissant place **aux travaux d'équipement de voies et d'aménagement des gares**.

En 2020 et 2021, les enjeux principaux pour cette ligne sont **l'avancement des tunneliers**, toujours susceptibles d'être confrontés à **des aléas géotechniques**, et la vingtaine de procédures **d'achats des équipements de gare**.

La ligne 16 (y compris l'extension de la ligne 14 au nord, intégrée à ces travaux) est désormais **en travaux de Saint-Denis-Pleyel jusqu'à Clichy-Montfermeil**. A l'instar de la ligne 15 sud, **la bonne marche des tunneliers** au cours des prochains mois sera déterminante pour assurer le maintien des délais prévus. **Les premiers marchés d'aménagement**, dont celui de Saint-Denis-Pleyel, ont été notifiés par la SGP.

La ligne 17 est quant à elle en travaux **du Bourget RER au Bourget Aéroport** et un peu au-delà. **Le premier tunnelier** en activité sur cette ligne sera baptisé à l'automne 2020. Le marché inclut la gare du Triangle de

Gonesse. Au-delà, **la ligne est en phase d'étude**, avec un lancement prochain des consultations pour **la section aérienne jusqu'au Parc des expositions**.

Le groupe de travail s'étonne toutefois qu'aucune des personnes auditionnées n'aient évoquées **les incertitudes qui pèsent désormais sur l'avenir du nord de la ligne 17** à la suite de l'annulation du projet Europacity.

La ligne 18 a vu son premier marché de génie civil notifié pendant le confinement, pour **la section allant d'Orly au CEA Saint-Aubin** desservant le plateau de Saclay. **Les travaux commenceront donc fin 2020 ou début 2021. La section aérienne jusqu'à Saint-Quentin** a fait l'objet d'une concertation pour le passage au sol d'une partie de la ligne initialement prévue en viaduc qui devrait déboucher à l'automne 2020 sur **une solution consensuelle permettant des économies**.

Enfin, **les sections est et ouest de la ligne 15** ont entamé **leur procédure d'appel d'offres en conception-réalisation**, avec l'envoi du dossier de consultation des entreprises (DCE) du premier marché (Pont de Sèvres - La Défense). Des progrès significatifs ont été réalisés ces derniers mois sur **le sujet de la gare de La Défense**, dont **le site va être déplacé** pour permettre une maîtrise des coûts et délais sur cette section.

La ligne 14 sud, enfin, fait bien partie du Grand Paris Express (GPE) mais sa maîtrise d'ouvrage est assurée par la RATP. Elle est actuellement **en travaux de génie civil**, avec **3 tunneliers en cours de creusement**.

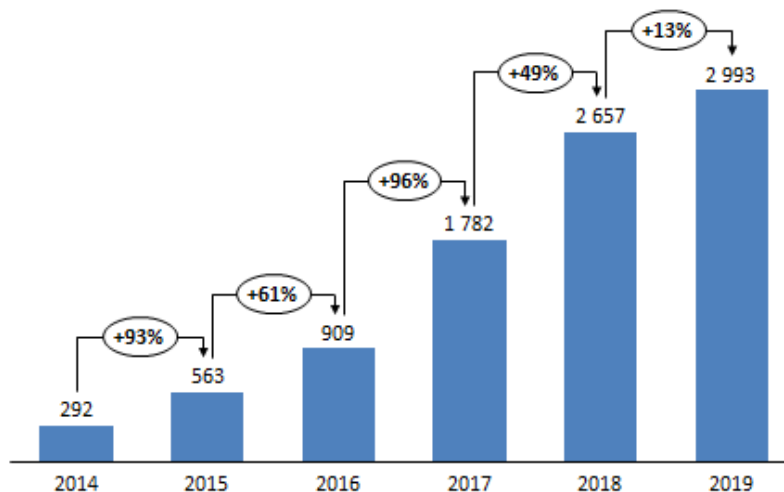
B. UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE LA SGP QUI REFLÈTE L'ENTRÉE EN PHASE D'EXÉCUTION DU PROJET

La multiplication des chantiers actifs sur les différentes lignes du Grand Paris Express (GPE) a entraîné ces dernières années **une augmentation très rapide des dépenses** de la Société du Grand Paris (SGP) en crédits de paiement.

Ceux-ci, qui étaient de **292 millions d'euros** en 2014, de **563 millions d'euros** en 2015, de **909 millions d'euros** en 2016, de **1 782 millions d'euros** en 2017, et de **2 657 millions d'euros** en 2018, se sont élevés à **2 993 millions d'euros** en 2019, soit **une hausse d'environ + 13 %** par rapport à l'année précédente.

Des dépenses totales en forte hausse qui ont été multiplié par plus de dix depuis 2014

(en millions d'euros)

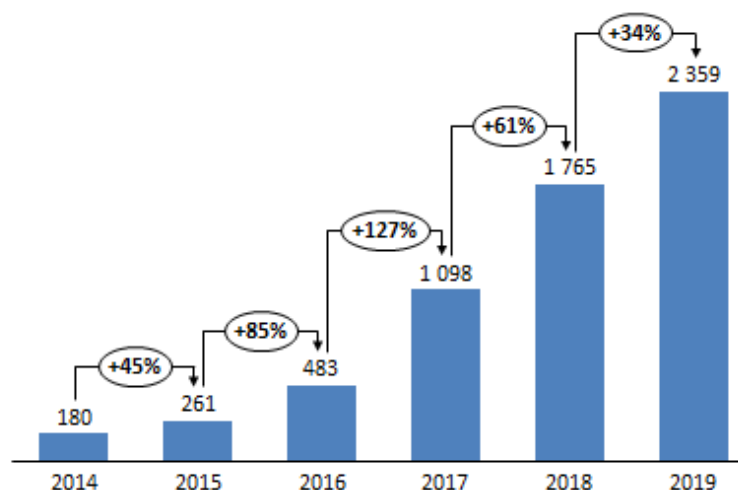


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Cette dynamique des dépenses de la SGP provient principalement de **ses dépenses d'investissement**, lesquelles ont très fortement augmenté de **+ 33,7 %** en 2019, pour atteindre **2 359 millions d'euros**, soit **594 millions d'euros de plus** que les **1 765 millions d'euros** de 2018.

Des investissements qui ont représenté 2,4 milliards d'euros en 2019

(en millions d'euros)

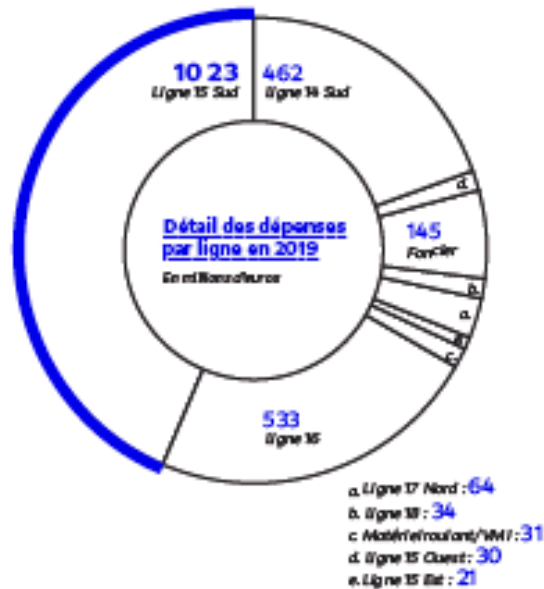


Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Comme le montre le schéma ci-dessous, ces dépenses d'investissement comprennent pour **un peu plus d'1 milliard d'euros** les dépenses liées **aux chantiers de la ligne 15 sud**, pour **533 millions d'euros**

celles de la ligne 16 et pour **462 millions d'euros** celles du prolongement de la ligne 14 au sud.

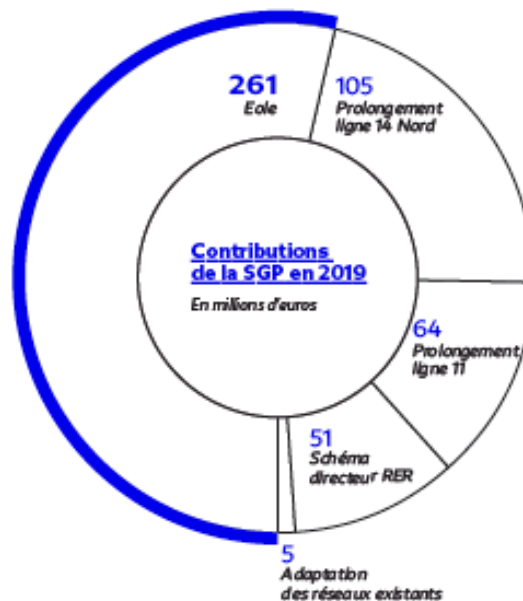
Détail des dépenses par ligne du Grand Paris Express en 2019



Source : Société du Grand Paris (SGP)

Il convient également de noter que les contributions de la SGP à la **modernisation du réseau francilien existant** ont représenté **486 millions d'euros** de dépenses d'intervention en 2019, avec en particulier **261 millions d'euros pour le projet Eole**. Ces dépenses hors Grand Paris Express (GPE) pèsent donc **lourd dans les comptes de la SGP**.

Détail des dépenses d'intervention de la SGP en 2019



Source : Société du Grand Paris (SGP)

C. LA CRISE SANITAIRE DE COVID 19 DEVRAIT ENTRAÎNER RETARDS DE MISES EN SERVICES DE LIGNES ET SURCÔÛTS IMPORTANTS

La pandémie de Covid 19 et les mesures adoptées pour y faire face ont significativement perturbé les chantiers du Grand Paris Express (GPE), au point que la mise en service des portions des lignes 16 et 17 censées être achevées avant les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024 paraît aujourd'hui hors d'atteinte.

1. Des retards significatifs provoqués par le confinement et la désorganisation des chantiers

Comme le reste du secteur des travaux publics, la Société du Grand Paris (SGP) et ses multiples sous-traitants présents sur les chantiers des différentes lignes du Grand Paris Express (GPE) ont dû faire face à une situation difficile en raison de la pandémie de Covid 19.

En premier lieu, la période de confinement a entraîné entre 6 et 8 semaines d'arrêt total des chantiers en fonction des différents sites.

Lors du déconfinement, la mise en place des mesures destinées à lutter contre la propagation du virus sur les chantiers ont entraîné et entraînent toujours des pertes de productivité.

Certains chantiers ont connu des difficultés au redémarrage du fait d'un retour très progressif des compagnons (situations familiales diverses, compagnons spécialisés étrangers ne pouvant entrer sur le territoire, etc.).

Les chantiers qui fonctionnaient **en trois postes de 8 heures, 24 heures sur 24**, ont également eu **des difficultés à reprendre ce rythme**.

La coordination des travaux entre les entreprises va aussi beaucoup peser sur les calendriers, notamment **les interventions en lien avec les réseaux existants** (ferroviaire, gaz, électricité...). A titre d'exemple, le décalage d'un mois d'un créneau fixé avec un concessionnaire peut parfois conduire à un décalage beaucoup plus important (8 mois) du fait **de la difficulté d'identifier un nouveau créneau disponible**.

Enfin, certaines tâches doivent respecter **des fenêtres d'exécution bien précises**, leur retard même minime obligeant donc à reporter bien plus tard leur réalisation (exemple : les coupes d'arbres doivent s'effectuer entre septembre et février).

Au total, la SGP estime que **le coût de l'arrêt des chantier** pendant le confinement peut d'ores-et-déjà être estimé à **20 millions d'euros**.

Les coûts ultérieurs ou liés à des mesures de rattrapage des délais restent pour leur part à **estimer**, cette évaluation ne pouvant être réalisée, selon la SGP, qu'à l'issue d'un long travail de reconstruction des plannings.

2. L'impossibilité de mettre en service les lignes 16 et 17 pour les Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024

L'accumulation de **ces facteurs défavorables** devrait avoir **une incidence importante** pour les lignes ou portions de lignes dont la mise en service est prévue pour 2024.

Si les lignes 15 sud, 14 nord et 14 sud ne devraient pas voir leur calendrier trop bouleversé, la Société du Grand Paris (SGP) considère en revanche qu'il lui sera **impossible de mettre en service le système complet composé des tronçons des deux lignes 16 et 17 pour les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024**, contrairement à l'objectif qui lui avait été fixé par le Premier ministre le 22 février 2018.

Selon les dirigeants de la SGP entendus par le groupe de travail, ces deux lignes avaient déjà **accumulé un retard important** que l'établissement avait cherché à combler depuis deux ans, mais que la crise sanitaire a rendu **désormais trop important pour qu'il puisse être résorbé à temps**.

En lien avec son conseil de surveillance, la SGP a missionné **une expertise indépendante** qui examine ce constat et proposera éventuellement **des scénarios dégradés ou alternatifs durant l'automne 2020**.

Proposition n°1 : intégrer dans le rapport au Parlement prévu par l'article 167 de la loi de finances pour 2019 et remis avant le 1^{er} octobre 2021 l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les coûts et les délais du Grand Paris Express (GPE).

II. ÉTAT DES LIEUX DES COÛTS DU GRAND PARIS EXPRESS

La crise qu'a traversé la Société du Grand Paris (SGP) en 2018 provenait principalement **du dérapage financier du Grand Paris-Express (GPE)**.

Deux ans et demi plus tard, la situation paraît **relativement stabilisée**, en dépit des incertitudes liées **aux coûts à moyen et long termes** générés par la pandémie de Covid 19 (voir *supra*).

A. LES ESTIMATIONS DES COÛTS DU GRAND PARIS EXPRESS (GPE) ONT RELATIVEMENT PEU ÉVOLUÉ DEPUIS 2018

1. Le coût global du Grand Paris Express reste pour l'heure estimé à 35,6 milliards d'euros aux conditions économiques de 2012

Au 30 juin 2020, le coût global du Grand Paris Express était estimé à **42 milliards d'euros₂₀₂₀** – soit **35,6 milliards d'euros₂₀₁₂**, dont **19,3 milliards d'euros₂₀₂₀** ont d'ores-et-déjà été engagés.

Pour la partie relevant de la maîtrise d'ouvrage de la SGP (c'est-à-dire hors ligne 14 sud), **le montant des coûts techniques** n'a que **faiblement dérivé** entre mars 2019 (**26,3 milliards d'euros₂₀₁₂**) et juin 2020 (**26,8 milliards d'euros₂₀₁₂**).

Chaque ligne du Grand Paris Express (GPE) présentant des spécificités et un niveau de réalisation très différent, le groupe de travail a souhaité faire **un point financier pour chacune d'entre elles**, détaillé dans le tableau ci-dessous, lequel précise également **les sommes engagées** et celles qui ont **déjà été décaissées**.

**Évolution des surcoûts des lignes du Grand Paris Express
entre mars 2019 et juin 2020**

Ligne	Coût mars 2019	Coût juin 2020	Dérive des coûts techniques*	AE engagées	CP engagées
Ligne 15 sud	7,4 Md€ ₂₀₁₂	7,4 Md€ ₂₀₁₂	0,3Md€ ₂₀₂₀	6,4 M€ ₂₀₂₀	4,3Md€ ₂₀₂₀
Lignes 14 nord, 16 et 17 sud	5,2 Md€ ₂₀₁₂	5,3 Md€ ₂₀₁₂	0,1 Md€ ₂₀₂₀	4,7 Md€ ₂₀₂₀	2,1 Md€ ₂₀₂₀
Ligne 15 ouest	4,1 Md€ ₂₀₁₂	4,2 Md€ ₂₀₁₂	-	0,3 Md€ ₂₀₂₀	0,3 Md€ ₂₀₂₀
Ligne 15 est	4,6 Md€ ₂₀₁₂	4,4 Md€ ₂₀₁₂	-	0,2 Md€ ₂₀₂₀	0,1 Md€ ₂₀₂₀
Ligne 17 nord	2,1 Md€ ₂₀₁₂	2,2 Md€ ₂₀₁₂	0,1 Md€ ₂₀₂₀	0,8 Md€ ₂₀₂₀	0,3 Md€ ₂₀₂₀
Ligne 18	3,5 Md€ ₂₀₁₂	3,5 Md€ ₂₀₁₂	-	1,8 Md€ ₂₀₂₀	0,3 Md€ ₂₀₂₀

Source : Société du Grand Paris (SGP)

Les principales évolutions de coûts concernent pour **311 millions d’euros** la ligne 15 sud, pour **142 millions d’euros** l’ensemble ligne 14 nord - ligne 16 - ligne 17 sud et pour **70 millions d’euros** la ligne 17 nord.

2. Un exercice qui devrait être réalisé tous les ans par la Société du Grand Paris (SGP) à l’intention du Parlement

Le groupe de travail considère que **les chiffres qu’il a demandés à la Société du Grand Paris (SGP)** dans le cadre de la réalisation du présent rapport devraient **systematiquement être transmis au Parlement** afin que celui-ci puisse assurer **un suivi au minimum annuel des coûts du projet**, à l’instar de celui qu’exerce le Parlement britannique sur le projet *Crossrail*.

Proposition n°2 : informer tous les ans le Parlement du respect des objectifs de coût à terminaison par ligne dans le cadre du rapport prévu par l’article 167 de la loi de finances pour 2019.

En effet, **le risque de dérapages financiers du projet** à l’avenir reste **très important**. Le groupe de travail considère que la SGP et ses tutelles devront donc **tout faire pour les éviter** et pour assurer **une totale transparence vis-à-vis de la représentation nationale**.

B. DEPUIS 2018, LES OBJECTIFS D'ÉCONOMIES SE SONT TRADUIT PAR UNE ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

La Société du Grand Paris (SGP) a entrepris depuis deux ans de **réaliser des économies et d'utiliser des marchés de conception-réalisation**, outils de la commande publique censés lui permettre de **réduire ses délais** et de **limiter ses coûts**.

1. Des objectifs ont été fixés en lien avec un re-phasage du calendrier

Comme rappelé *supra*, **le préfet de la région Île-de-France**, tout en préconisant **une révision du calendrier des mises en service** des lignes du Grand Paris Express (GPE), avait proposé, dans son rapport au Premier ministre du 21 septembre 2017, que la Société du Grand Paris (SGP) mette en place **un plan d'économies** reposant, notamment, sur **une meilleure gestion des déblais** et sur une **« réduction de l'ambition » concernant certaines gares**.

En outre, **la lettre de mission du Premier ministre** au président du directoire de la SGP en date du 13 novembre 2018 avait prescrit l'objectif de **dégager 10 % d'économies** (soit **3,8 milliards d'euros**) tout au long de la réalisation du projet.

En réponse, la SGP a présenté **un plan d'optimisation** le 21 décembre 2018 assis sur quelque **700 pistes de réduction des coûts** représentant **un potentiel de 2,6 milliards d'euros d'économies**, soit **10 % du coût à terminaison** des projets sous maîtrise d'ouvrage SGP.

**Synthèse du plan d'optimisation des coûts présenté par la
Société du Grand Paris (SGP) au Premier ministre en décembre 2018**

Nature	Potentiel d'optimisation	Exemples d'actions
Evolution des tracés	530 millions d'euros	Optimisation de la transition aérien/souterrain, substitution d'un passage au sol à une partie aérienne...
Optimisation des gares	320 millions d'euros	Reconsidération de la conception de certaines gare, optimisation du concept architectural...
Réduction du nombre de tunneliers	310 millions d'euros	-
Evolution des correspondances ou interconnexion	240 millions d'euros	Suppression de l'interopérabilité de certaines tronçons.
Gestion des déblais	160 millions d'euros	Optimisation des évacuations, valorisations des déblais...
Génie civil	200 millions d'euros	Non-précisé
Foncier	200 millions d'euros	Non-précisé
Installation de chantier et remise en état	100 millions d'euros	Non-précisé
Exploitation et maintenance	100 millions d'euros	Non-précisé
Projets connexes	100 millions d'euros	Non-précisé
Autres	300 millions d'euros	Non-précisé
Total	2 560 millions d'euros	

Source : commission des finances du Sénat à partir des documents transmis par la Société du Grand Paris

Ces objectifs ont fait l'objet **d'une ventilation par ligne** conduisant à prévoir, par rapport à l'hypothèse de coût formulée en juillet 2017, une économie équivalente à :

- **100 millions d'euros** pour le chantier de **la ligne 15 sud** ;
- **300 millions d'euros** pour le chantier de **la ligne 16** ;
- **200 millions d'euros** pour le chantier de **la ligne 17** ;
- **500 millions d'euros** pour le chantier de **la ligne 18** ;

- 800 millions d'euros pour le chantier de la ligne 15 est ;
- 100 millions d'euros pour le chantier de la ligne 15 ouest.

S'ajoutent, également, des économies transverses évaluées à 700 millions d'euros.

2. Une évolution des méthodes : le recours à la conception réalisation

A partir de 2018, et sous l'impulsion de son nouveau président du directoire, la Société du Grand Paris (SGP), a eu recours à **la passation de marchés de conception-réalisation**, notamment pour la réalisation des lignes 15 ouest et est.

Il s'agit de **marchés globaux de travaux** qui rassemblent, au sein d'un même contrat, la conception, la réalisation, l'aménagement et la maintenance d'une infrastructure.

D'après la SGP, la passation de ce type de marché permet **d'associer très en amont le maître d'œuvre et les entreprises de travaux publics** pour répondre aux besoins du maître d'ouvrage. Les avantages en résultant sont

- **une réduction du nombre d'interfaces** entre les acteurs et **un allègement de la procédure** puisque, s'agissant des lignes 15 Ouest et 15 Est, **2 à 3 marchés de conception-réalisation** se substitueraient à **45 marchés classiques** ;

- **une optimisation des plannings** par **une implication plus précoce des constructeurs** permettant de **réduire les risques de retards** ;

- **une optimisation des coûts** grâce à **une appréciation plus en amont du coût d'une ligne** et **une identification plus précise des risques**.

Le recours à de tels marchés n'est intervenu que tardivement en raison **d'une incertitude juridique** sur la possibilité ou non d'appliquer **les dispositions du droit commun** de la commande publique à la Société du Grand Paris (SGP).

Afin de sécuriser juridiquement l'opérateur, l'article 64 de loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, dont les dispositions ont été codifiées, en ce qui concerne la SGP, à **l'article L. 2171-6 du code de la commande publique**, a prévu, explicitement, **la faculté pour la SGP de passer de tels marchés**.

A noter également que **le projet de loi accélération et simplification de l'action publique (ASAP)** en cours d'examen par le Parlement pourrait encore venir faciliter le recours de la SGP à cet outil, grâce à un amendement gouvernemental adopté par les députés qui prévoit que **les marchés de conception-réalisation de la SGP pourraient intégrer la mission de construction et de valorisation immobilière de projets connexes au Grand**

Paris Express (GPE), même lorsqu'ils ne sont pas directement liés aux infrastructures du GPE .

3. Une « règle d'or » qui ne protège que partiellement la Société du Grand Paris (SGP) de charges nouvelles imposées par les pouvoirs publics

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, la SGP s'est vue confier en 2013 le **financement de plusieurs infrastructures de transport en commun de la région Île-de-France** hors du champ du Grand Paris Express (GPE).

Synthèse des missions de la Société du Grand Paris (SGP) en 2019

Type de la mission	Objectif de la mission
Mission principale	Construction du Grand Paris Express (GPE)
Missions complémentaires	Prolongement de la ligne 14
	Prolongement du RER Eole
	Prolongement de la ligne 11
	Adaptation au GPE des réseaux existants

Source : rapport du Gouvernement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, 2019

Ces missions complémentaires ont allourdi significativement de **3,4 milliards d'euros**²⁰¹² les charges qui pèsent sur la SGP sans pour autant que celle-ci ait vu ses ressources augmenter. C'est donc la **soutenabilité de son modèle financier** qui en a été durablement altérée.

Afin **d'assurer celle-ci pour l'avenir et d'éviter que ne se réitèrent des épisodes analogues à celui de 2013**, l'article 167 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit désormais que « **toute contribution supplémentaire mise à la charge de la Société du Grand Paris au titre de l'article 20-1 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 précitée fait l'objet d'une augmentation des ressources de l'établissement d'un même montant afin de garantir une stricte neutralité sur l'équilibre financier annuel et pluriannuel de la Société du Grand Paris** ».

Ces dispositions garantissent donc en principe que la SGP se verra dotée de **ressources supplémentaires** si de nouvelles missions excédant son champ de compétences actuelles devaient lui être confiées.

Toutefois, elles ne concernent pas **d'éventuelles modifications du programme du Grand Paris Express (GPE)** lui-même ni les charges qui pourraient résulter **de modification des conditions légales et réglementaires dans lesquelles l'opérateur accomplit sa mission.**

En l'état, cette « règle d'or » n'a donc que **des effet partiels sur la maîtrise des coûts du Grand Paris Express (GPE).**

III. UN PILOTAGE ET UNE GOUVERNANCE DU PROJET EN VOIE D'AMÉLIORATION

Ainsi qu'il a été rappelé *supra*, le rapport de la Cour des comptes de décembre 2017 avait mis en lumière **de nombreuses défaillances** dans la conduite du projet de Grand Paris Express (GPE), lesquelles étaient avant tout dues à **des effectifs trop peu nombreux** et à **un manque d'implication des tutelles.**

A. LES EFFECTIFS DE LA SGP AURONT PLUS QUE QUADRUPLE EN L'ESPACE DE QUATRE ANS

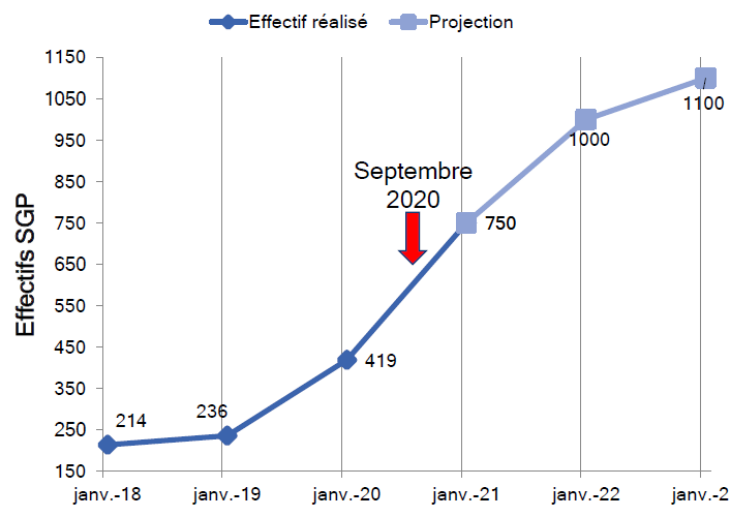
Le plafond d'emploi de la société du Grand Paris n'était **que de 240 ETP** jusqu'en 2018, un chiffre **notoirement insuffisant**, compte tenu de l'ampleur **des risques financiers, techniques** et **de sécurité** présentés par un chantier d'une telle dimension.

Le Gouvernement a enfin entendu les inquiétudes qui s'exprimaient sur le sujet puisque **les effectifs de la SGP ont presque doublé en 2019 pour atteindre 430 ETP.** En conséquence, les dépenses de personnel de la SGP sont passées de **29 millions d'euros** en 2018 à **39 millions d'euros** en 2019, soit **une hausse de + 34,5 %.**

Le mouvement se poursuit en 2020 puisque le plafond d'emplois de l'opérateur est cette année de **750 ETP** et les dépenses de personnel prévues de **70 millions d'euros**, soit **une nouvelle hausse de +79,5 %.**

La SGP anticipe d'atteindre son maximum d'effectifs d'ici la fin 2022 avec **1 100 ETP.**

La hausse des effectifs de la Société du Grand Paris (SGP)



Source : Société du Grand Paris (SGP)

Ces moyens humains supplémentaires sont répartis dans **les diverses fonctions métiers et support de la SGP**. Une attention particulière semble avoir été portée à **la gestion des achats**, à **la gestion des risques** – avec la création d’une direction de l’audit, des risques et du contrôle interne en 2017 (voir *infra*) –, aux missions **d’assistance à la maîtrise d’ouvrage** et à **la gestion des contentieux**.

Comme l’ont rappelé les divers responsables du projet ou de la SGP entendus par le groupe de travail, **ce renforcement des ressources humaines** contribue à apporter une réponse aux critiques de la Cour des comptes sur **le sous-dimensionnement du maître d’ouvrage** et sur **les risques de dérives des coûts qu’il favorisait**.

Le groupe de travail estime également que cette montée en puissance des effectifs de la SGP était indispensable alors que le nombre de collaborateurs extérieurs dont elle aura à coordonner l’intervention pourrait passer de 7 000 en 2020 à **plus de 15 000** en 2024.

B. UNE PLUS GRANDE ATTENTION PORTÉE À LA MAÎTRISE DES RISQUES ET À L’AUDIT

Alors que les effectifs consacrés à **la maîtrise des risques** considérables du projet du Grand Paris Express, à **l’audit et au contrôle interne** étaient très insuffisants jusqu’en 2018, ces outils de pilotage apparaissent aujourd’hui **beaucoup plus mobilisés** par les dirigeants de la Société du Grand Paris (SGP).

1. Une montée en puissance de la direction des risques, de l'audit et du contrôle interne (DRAC) de la SGP à confirmer

Dans son rapport de décembre 2017, la Cour des comptes avait noté la création récente par la Société du Grand Paris **d'une direction des risques, de l'audit et du contrôle interne (DRAC)** rattachée au directoire mais avait constaté que celle-ci n'était encore **qu'une structure très légère** qui paraissait **bien en peine de remplir ses missions** à l'échelle d'un projet d'une telle ampleur.

Selon la Société du Grand Paris (SGP), la réorganisation d'ensemble de l'établissement, intervenue en janvier 2019, a permis de **consolider le positionnement de cette direction** dotée d'une compétence générale d'intervention sur **l'ensemble des activités de la SGP et du GPE**.

Grâce au relèvement du plafond d'emplois, **les effectifs** de cette direction organisée en trois unités (audit interne, contrôle interne et management des risques) ont été **renforcés** : elle comptait **12 ETP** à la fin de l'année 2019, portés à **15 ETP** en 2020.

Elle est chargée en premier lieu **d'assurer le management des risques** de tout nature auxquels est confrontée la SGP : techniques, contractuels, politiques, financiers, opérationnels, *etc.*

Dans cette perspective, la DRAC **actualise la cartographie des risques de la SGP** chaque année en fonction de l'avancée du projet et des retours d'expérience.

Cette cartographie a notamment été alimentée par les résultats **d'un audit externe** portant sur les conditions de mise en œuvre de la « feuille de route » fixée à la SGP par le Premier ministre en février 2018, commandité par le conseil de surveillance et réalisé par le cabinet PwC.

Cet audit a permis de documenter **quatre risques majeurs** : **le risque géotechnique** inhérent aux travaux souterrains, **le risque de tensions sur les capacités du secteur du BTP** à répondre aux besoins du projet, **la « dette technique »** héritée de l'insuffisance passée des effectifs de la SGP et **le risque lié à une désignation tardive des futurs exploitants du métro**.

Pour tenter d'y faire face dans les meilleures conditions, la DRAC de la SGP a notamment mis en place **des revues de risques périodiques** des différentes lignes du GPE et **une évaluation quantitative des impacts financiers et calendaires** des risques.

La DRAC mène également des actions en matière **de contrôle interne** des opérations pour veiller à **la bonne passation et exécution des marchés** et à **la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt**.

Le **service d'audit interne**, enfin, doit permettre de couvrir **tout le spectre des risques identifiés** et d'intervenir sur **l'ensemble de la chaîne d'exécution des projets** (audits de contrats, de prestataires, de projets, de processus, missions de conseil...).

Selon le préfet de la région Île-de-France, commissaire du Gouvernement auprès de la SGP, **la robustesse** du dispositif de management des risques, d'audit et de contrôle interne de la SGP a été **considérablement renforcée** au cours des trois dernières années et s'approche désormais **des standards d'un projet de cette ampleur**.

L'essentiel du travail d'identification et de classement des risques (par degré de criticité) paraît enfin avoir été fait, en s'appuyant à la fois sur l'audit réalisé par PwC et grâce à un plan d'audit qui a vu depuis 2017 la réalisation de **13 missions confiées à un cabinet spécialisé**. Les recommandations de celui-ci ont conduit la SGP à mettre en place **169 actions de corrections** des dysfonctionnements relevés.

Si cette dynamique paraît positive, elle doit être poursuivie sans relâche pour **garantir la maîtrise du déroulement du projet, de la tenue des délais de réalisation et le respect de l'enveloppe du coût à terminaison**.

2. La création d'un comité d'audit et des engagements (CAE) pour prendre en compte la maîtrise des risques au plus haut niveau

Instance émanant **du conseil de surveillance**, chargée de superviser l'ensemble des activités liées au management des risques, à l'audit et au contrôle interne, **le comité d'audit de la SGP**, qui ne s'était réuni **que 9 fois** depuis sa création fin 2016, s'est transformé le 28 novembre 2018 en **un comité d'audit et des engagements (CAE)** aux prérogatives élargies **en matière budgétaire et comptable**.

Le CAE examine en outre **les principaux projets d'investissement**. Il compte notamment, outre des représentants de l'État et des collectivités territoriales issus du conseil de surveillance, **des personnalités qualifiées spécialistes des grands projets d'infrastructure**, de la finance et des enjeux de gouvernance. En septembre 2020, ce CAE aura été réuni **10 fois depuis sa création**.

Selon le président du directoire lors de son audition par le groupe de travail, **la démarche de maîtrise des risques, d'audit et de contrôle**, par la transparence et les éclairages techniques qu'elle apporte, constitue désormais **un levier essentiel du pilotage et de la bonne gouvernance du GPE**.

C. UNE GOUVERNANCE RENFORCÉE, UNE PLUS GRANDE IMPLICATION DES TUTELLES

Dans son rapport de décembre 2017, la Cour des comptes avait pointé du doigt **la défaillance du conseil de surveillance et des tutelles de la Société du Grand Paris (SGP)**, lesquels n'avaient pas paru en mesure de prévenir **la dérive des coûts et des délais du projet**.

S'il est encore trop tôt pour s'assurer que les évolutions de la gouvernance de la SGP permettront d'éviter que des difficultés analogues se reproduisent à l'avenir, les différentes auditions menées par le groupe de travail tendent à montrer que **de nouveaux outils de pilotage ont été mis en place** et que les tutelles de la SGP en assurent désormais **un suivi plus minutieux**.

Restent malgré tout des efforts significatifs à accomplir, en particulier dans **les relations avec Île-de-France Mobilités (IDFM)** et dans la **transparence vis-à-vis du Parlement**.

1. La montée en puissance du conseil de surveillance de la SGP

Le conseil de surveillance est **une instance clef** dans la gouvernance de la Société du Grand Paris (SGP), le lieu où sont prises **les décisions stratégiques pour l'avenir du Grand Paris Express (GPE)**.

Or, comme l'avait montré la Cour des comptes dans son rapport de décembre 2017, le conseil de surveillance exerçait jusqu'à récemment **un contrôle beaucoup trop lâche sur le directoire de la SGP**.

Si des mesures ont été prises pour **revaloriser son rôle, des évolutions apparaissent encore nécessaires**.

a) La mise en place de « rapports d'avancement périodique » du Grand Paris Express destinés au conseil de surveillance

Depuis la fin de l'année 2018, la SGP a mis en place **un outil global de reporting** baptisé **« rapport d'avancement périodique »**, dont le rapporteur du groupe de travail a pu consulter les dernières moutures.

Désormais présenté à chaque conseil de surveillance de la SGP et au comité d'audit et des engagements (CAE) qui le précède, **ce rapport d'une cinquantaine de pages présente l'avancement ligne par ligne** des études et travaux, ainsi que **l'évolution des coûts et des délais** avec les principaux jalons à respecter.

Il se conclut également par **une vision à l'échelle du GPE des coûts d'objectifs** et fournit **des indicateurs transverses** (insertion économique, sécurité des chantiers, avancement des études d'intermodalité, etc.).

Le contenu du rapport **évolue régulièrement depuis 2018** à la demande des membres du conseil ou compte tenu de l'évolution des enjeux. La SGP prévoit par exemple de l'enrichir prochainement d'éléments dédiés au suivi **des conséquences de la pandémie de Covid 19 sur les chantiers**.

Le conseil de surveillance est aussi l'occasion de faire **des présentations détaillées** de certaines problématiques liées au projet ou à son financement.

Le conseil a ainsi été sollicité pour donner son avis sur **la question de l'interopérabilité à Champigny** en 2019 ou bien encore sur **la stratégie de sécurisation des taux de financement** en 2020.

b) La nécessité de mieux associer Île-de-France Mobilités (IDFM) à la gouvernance de la SGP

Si le conseil de surveillance joue **un rôle de plus en plus important et actif** dans les prises de décisions stratégiques de la SGP, sa composition est révélatrice **de relations encore insuffisamment développées avec Île-de-France Mobilités (IDFM)**, l'établissement public régional qui sera pourtant chargé à l'avenir de **la gestion des lignes du Grand Paris Express (GPE)**.

Lors de son audition par le groupe de travail, Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France et d'IDFM a ainsi déploré que la région soit uniquement représentée par elle-même au conseil de surveillance de la SGP et **qu'IDFM ne dispose pas de siège dédié**, en dépit de relations de travail fréquentes et efficaces au niveau technique.

Les membres du groupe de travail considèrent également que **la présence d'un administrateur désigné par IDFM au conseil de surveillance serait souhaitable**, afin que la question de l'exploitation à venir des lignes du GPE soit encore davantage prise en compte par les dirigeants de la SGP.

Proposition n° 3 : prévoir la présence d'un représentant d'Île-de-France Mobilités (IDFM) ès qualité au conseil de surveillance de la Société du Grand Paris (SGP).

2. L'existence du comité des tutelles paraît traduire une plus grande implication et une volonté de suivi plus forte du projet par l'État

a) Le préfet de région joue le rôle de commissaire du Gouvernement auprès de la Société du Grand Paris (SGP)

En sa qualité de **commissaire du Gouvernement** auprès de la Société du Grand Paris (SGP), c'est **le préfet de la région Île-de-France** qui est chargé de veiller au respect de la mise en œuvre de **la feuille de route** fixée

par le Premier ministre le 22 février 2018 et formalisée dans la **lettre de mission** adressée au président du directoire le 13 novembre 2018 (voir *supra*).

Le préfet de région est donc à la fois chargé de proposer **un avis et une expression uniques donc coordonnée de l'État dans les instances de gouvernance** mais aussi de rendre compte périodiquement **des points d'attention et de fragilité du dossier** aux cabinets ministériels en charge, et notamment au cabinet du Premier ministre.

Lors de son audition par le groupe de travail, le préfet de région Michel Cadot a assuré aux sénateurs que **le dossier du Grand Paris Express (GPE) était pour lui une priorité** et que le constat de la Cour des comptes selon laquelle, avant 2018, « *l'absence d'un réel chef de file pour contrôler techniquement et financièrement la SGP se faisait sentir* » n'était plus d'actualité.

Compte-tenu de la sensibilité des échéances olympiques pour un certain nombre de lignes du GPE, le préfet de région a en outre précisé aux membres du groupe de travail **qu'un dialogue continu existait avec les acteurs olympiques**, et plus particulièrement le délégué interministériel aux Jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) et l'organisateur Paris 2024.

Par ailleurs, toujours selon Michel Cadot, **des rencontres trimestrielles sont organisées** depuis février 2018, **à l'initiative du cabinet du Premier ministre**, sur la question du calendrier et des coûts du GPE, rencontres de travail réunissant le préfet de région, le DIJOP et le président du directoire de la SGP.

Toute décision de l'État impactant le programme du GPE fait dès lors l'objet **d'un arbitrage interministériel associant les cabinets des ministères en charge et la préfecture de région**.

b) Le comité des tutelles permet d'associer la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et la direction du budget (DB) aux décisions du préfet de région

Conscient des insuffisances dénoncées par la Cour des comptes, l'État a mis en place **un comité des tutelles de la Société du Grand Paris (SGP)** en mai 2017.

Placé sous **la présidence du préfet de la région Île-de-France, commissaire du Gouvernement**, à compter de septembre 2017¹, ce comité des tutelles est **une instance de coordination interne à l'État** qui regroupe, outre les services de la préfecture de région, les deux directions chargées de la tutelle technique et financière de la SGP, à savoir **la direction du budget (DB) et la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)**, dont le groupe de travail a entendu les directeurs

¹ Ce comité était présidé dans la période précédente par le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

respectifs, ainsi que la mission de contrôle économique et financière des transports.

Ce comité se réunit **au moins cinq fois par an** en amont des instances officielles de la SGP que sont **le comité d'audit et d'engagement (CEA) et le conseil de surveillance** évoqués *supra*.

En prenant appui sur **le rapport d'avancement périodique** élaboré par la SGP pour chaque conseil de surveillance, le comité des tutelles est notamment l'occasion, selon le préfet de région, d'approfondir les points cruciaux **de maîtrise des coûts, des risques et des délais**, en particulier lorsque les actions proposées par la SGP impliquent l'État. Toujours selon le préfet de région, « *le travail du comité des tutelles a permis à ses membres comme à la SGP d'établir un lien de confiance mutuelle et des procédures de travail partagées* ».

Par ailleurs, lors de son audition, la directrice du budget a signalé au groupe de travail qu'elle conduisait tous les ans, conjointement avec le directeur général des transports, **un entretien avec le président du directoire de la SGP** afin d'apprécier ses réalisations et la poursuite de ses objectifs.

3. Un contrat d'objectif et de performance (COP) à élaborer à brève échéance

Comme indiqué *supra*, le Président du directoire de la SGP dispose **d'une feuille de route signée par le Premier ministre le 13 novembre 2018**. Cette lettre mentionne clairement **la rédaction avec l'État d'un contrat d'objectifs et de performance (COP)** pour la SGP, outil classique de suivi et de pilotage d'un établissement public.

Or le groupe de travail a pu constater au cours de ses auditions que **ce COP n'avait toujours pas été formalisé** alors qu'il aurait dû l'être au cours de l'année 2019.

Si le préfet de région a évoqué un début d'élaboration de ce COP au deuxième semestre 2020, à l'issue des travaux d'évaluation **des conséquences financières et calendaires de la pandémie de Covid 19 sur les coûts et les délais du Grand Paris Express (GPE)**, il paraît indispensable que ce document soit signé par l'État et la SGP **au cours du premier semestre 2021 au plus tard**.

<p>Proposition n° 4 : conclure un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et la Société du Grand Paris (SGP) au cours du premier semestre 2021 au plus tard.</p>
--

4. Une information du Parlement qui s'améliore très timidement

A la suite du rapport de la Cour des comptes de décembre 2017, il était clairement apparu que **l'information dont disposait le Parlement** sur les dépenses et les ressources de la Société du Grand Paris était **nettement insuffisante** eu égard à la dimension du projet du Grand Paris Express (GPE).

En conséquence, celui-ci pouvait légitimement s'étonner d'être régulièrement sommé par le Gouvernement d'adopter des taxes additionnelles au profit de la Société du Grand Paris (SGP) alors **qu'aucune véritable transparence** n'existait sur les coûts de cette dernière.

C'est la raison pour laquelle le Parlement a adopté **l'article 167 de la loi de finances pour 2019**, lequel dispose que « *le Gouvernement présente au Parlement avant le 1^{er} octobre de chaque année un rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris.*

« Ce rapport détaille notamment les prévisions des coûts de réalisation du projet, des impositions de toutes natures affectées à l'établissement ainsi que de l'encours en principal des emprunts contractés par ce dernier ».

Toutefois, la première édition de ce document, remis seulement le 18 novembre 2019 au Parlement, ne présentait **aucune véritable solution aux problèmes récurrents de financement de la SGP** (voir *infra*) et **n'évoquait même pas les nouvelles hausses de recettes pour la SGP** alors en cours de discussion dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

C'est pourquoi le groupe de travail considère que le Gouvernement devra rapidement **enrichir ce rapport annuel**, en présentant notamment **une étude sur l'impact de la pandémie de Covid 19 sur les coûts et les délais du GPE** (proposition n° 1) ainsi que **des définitions des objectifs de coût à terminaison par ligne** et le respect de leurs trajectoires (proposition n° 2).

TROISIÈME PARTIE : UN FINANCEMENT DURABLE À CONSOLIDER

I. LE MODÈLE DE FINANCEMENT DU GRAND PARIS EXPRESS ASSOCIÉ ENDETTEMENT ET FISCALITÉ AFFECTÉE

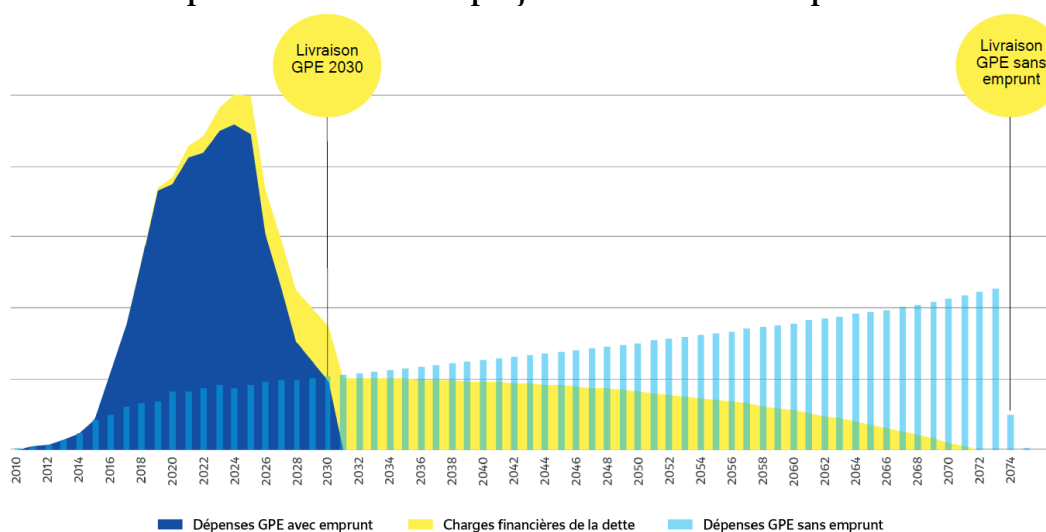
A. LE FINANCEMENT DE LA RÉALISATION DU GRAND PARIS EXPRESS (GPE) REPOSE LARGEMENT SUR LE RECOURS À L'EMPRUNT

Le modèle de financement du Grand Paris Express (GPE) repose sur le principe **d'un recours à l'emprunt en phase de réalisation du projet suivi d'une période étalée pour le remboursement de la dette contractée**. Cette stratégie présente plusieurs avantages, rappelées par le président du directoire de la Société du Grand Paris (SGP) lors de son audition par le groupe de travail.

1. La stratégie de recours à l'emprunt de la SGP permet d'anticiper la livraison de l'infrastructure

Le recours précoce et massif à l'endettement permet **d'accélérer la livraison du projet** à recettes fiscales ou budgétaires affectées équivalentes en augmentant **considérablement la capacité d'investissement de l'opérateur** : alors qu'une livraison sans emprunt n'aurait été possible **qu'en 2075**, le recours à celui-ci rend financièrement possible **une mise en service complète du GPE en 2030**.

Intérêt d'un recours précoce et massif à l'emprunt pour la livraison du projet de Grand Paris Express



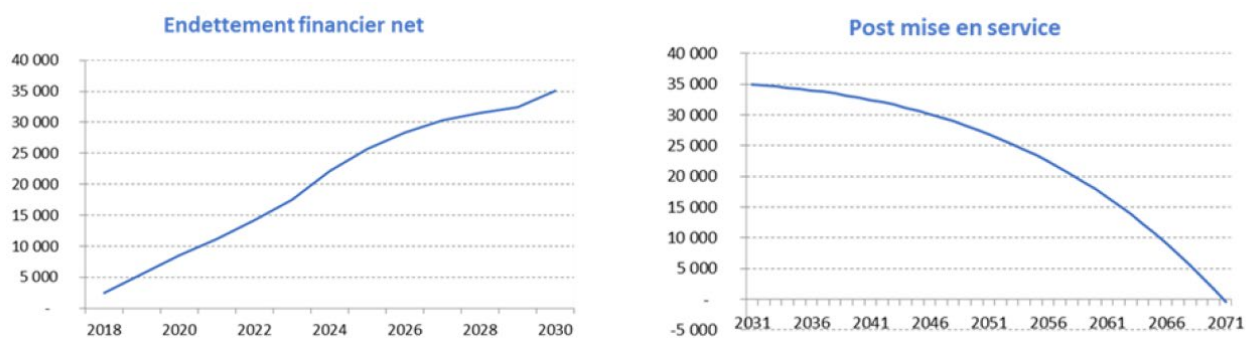
Source : Société du Grand Paris (SGP)

En outre, emprunter massivement permet de **bénéficier du contexte actuel des taux bas**, alors qu'une stratégie d'endettement étalée sur une plus longue période exposerait le projet à **un risque de remontée des taux d'intérêt**.

La stratégie de financement retenue implique que la SGP **continuera d'accroître son niveau d'endettement jusqu'en 2030** avant de procéder au **remboursement intégral de sa dette jusqu'en 2071**. Elle deviendra donc après 2030 **une simple caisse d'amortissement**.

Un accroissement de la dette jusqu'aux dernières mises en service, une diminution puis une extinction au-delà

(en millions d'euros)



Source : rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, novembre 2019

2. La mobilisation d'outils financiers diversifiés pour profiter des taux bas

Cette stratégie financière a été mise en œuvre en plusieurs étapes et en mobilisant différentes sortes d'outils.

a) Le recours à des institutions bancaires publiques

En effet, dans les premières années du projet, la SGP était assimilée par l'Insee à **un organisme d'administration centrale (ODAC)**, ce qui **l'empêchait de s'endetter en son nom**¹.

Dans ce contexte, la SGP a mobilisé les fonds nécessaires à la réalisation du GPE en s'appuyant sur **des institutions bancaires publiques** comme la **Caisse des dépôts et consignations (CdC)** et la **Banque européenne d'investissement (BEI)**.

¹ Article 12 de la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(1) 1 milliard d'euros mobilisés sur un droit de tirage de 2,5 milliards d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement (BEI)

Son conseil de surveillance a autorisé la SGP à **contracter des financements auprès de la BEI** par une délibération du 10 juillet 2016 et un **premier contrat de prêt d'un milliard d'euros** a été signé le 11 avril 2016, avec une garantie explicite octroyée par l'État.

Le 10 juillet 2017, le conseil de surveillance a autorisé l'établissement à compléter ce contrat **d'un milliard d'euros supplémentaires**, avant de relever encore de **500 millions d'euros l'encours autorisé** par une décision du 1^{er} décembre 2017.

La capacité globale de tirage de la SGP auprès de la BEI s'établit donc actuellement à **2,5 milliards d'euros**, dont **1 milliard d'euros** a été utilisé dans le cadre de **trois tirages sur des maturités à 40 ans amortissables à un taux fixe moyen de 1,7 %**.

(2) Une absence d'encours sur le contrat signé avec la Caisse des Dépôts et consignations (CDC)

Le conseil de surveillance de la SGP a également autorisé l'établissement le 21 avril 2015 à **contracter des financements auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**.

Un contrat entre la SGP et la CDC a été signé le 31 juillet 2015 pour **un montant de 1 milliard d'euros**. Toutefois, l'encours au titre de ce contrat est actuellement **nul**, un premier tirage **d'un montant de 300 millions d'euros** en capacité *revolving* ayant été remboursé.

De fait, **l'intermédiation bancaire n'était guère favorable à la SGP** dans la mesure où celle-ci, du fait de sa nature publique, dispose d'une garantie de l'État susceptible de lui permettre **de bénéficier sur les marchés de taux d'intérêt proches de ceux proposés à ce dernier**.

b) Un recours désormais massif aux emprunts « verts » grâce à une signature très solide sur les marchés financiers

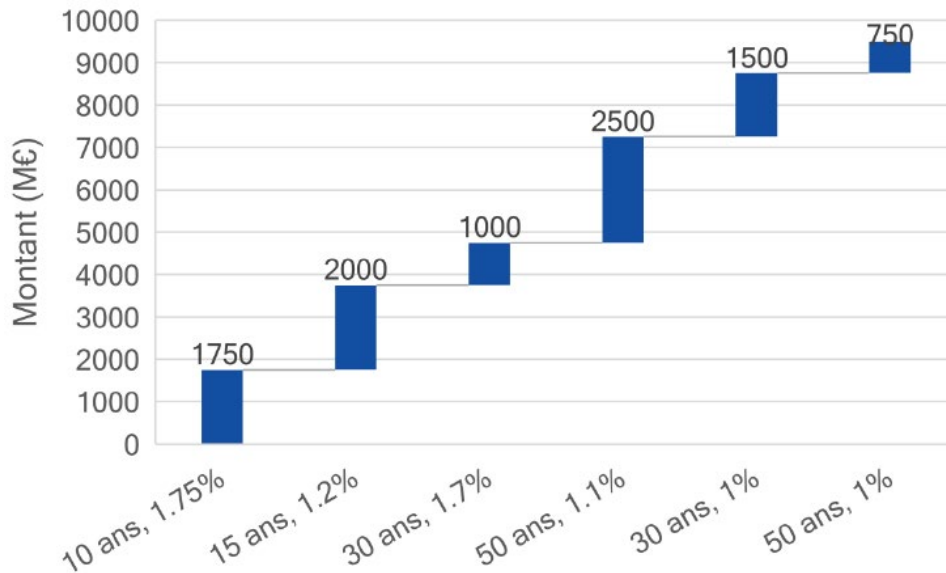
A compter de l'été 2016, la SGP a été requalifiée **en organisme divers d'administration locale (ODAL)** par l'Insee, ce qui lui a permis d'établir et de mettre en œuvre **une stratégie de financement en son nom sur les marchés financiers** reposant, notamment, sur l'émission d'obligations. Pour ce faire, elle bénéficie d'une excellente notation, à savoir **Aa2 par Moody's et AA par Fitch**.

L'opérateur a ainsi procédé entre octobre 2018 et juin 2020 à la levée de **9,8 milliards d'euros** sur les marchés obligataires pour **un taux fixe moyen très compétitif de 1,06 %**.

Il convient de relever que **97 % des montants levés** aux termes de ces opérations l'ont été par l'émission **d'obligations « vertes » baptisées « Green EMTN »** (*Euro Medium Term Notes*), c'est à-dire d'obligations dont

l'objet est le financement de projets ayant **un impact environnemental favorable**.

Synthèse des émissions d'obligations vertes réalisées par la SGP



Source : Société du Grand Paris (SGP)

Le 8 octobre 2020, la SGP a annoncé avoir souscrit **deux nouveaux emprunts « verts »** de **3 milliards d'euros** chacun, portant le total de ses emprunts obligataires à **15,5 milliards d'euros**. Selon le président du directoire Thierry Dallard, son établissement a désormais « *sécurisé 50 % de son financement* ».

A noter également qu'afin de **couvrir ses besoins de trésorerie**, et conformément à la décision cadre du conseil de surveillance du 1^{er} décembre 2017, la Société du Grand Paris (SGP) a mis en place le 26 janvier 2018 **un programme de titres négociables à court terme** (*NeuCP*, anciennement billets de trésorerie) de **3 milliards d'euros** supervisé par la Banque de France.

Ce programme, qui fait l'objet d'une mise à jour annuelle, lui permet **de disposer de ressources financières à court terme** (moins d'un an), mobilisables rapidement pour faire face à ses obligations et gérer au mieux l'échéancier de recours à ses financements structurels de long terme.

B. UN REMBOURSEMENT DE LA DETTE ASSURÉ PAR LE PRODUIT DE TAXES AFFECTÉES À LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP)

Comme indiqué *supra*, le modèle de financement de la Société du Grand Paris (SGP) est celui **d'une caisse d'amortissement**.

Ainsi, l'établissement a vocation à **s'endetter dans la phase de réalisation des travaux** avant de **rembourser progressivement la dette contractée**.

A cette fin, le législateur – sur les recommandations d'un premier rapport du député Gilles Carrez de 2009 – a décidé d'affecter à la SGP **des recettes fiscales** qui présentent, pour l'essentiel, une nature économique.

Synthèse des recettes fiscales affectées à la Société du Grand Paris en 2019

Ressources fiscales affectées	Base légale	Plafonds prévus en LFI pour 2019 (en millions d'euros)	Exécution en 2019	Exécution en 2020 (prévision LFI pour 2020)
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSBS)	<i>Article 231 ter du code général des impôts</i>	500	466	466
Taxe spéciale d'équipement (TSE)	<i>Article 1609 G du code général des impôts</i>	117	117	117
Imposition forfaitaire sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun de voyageurs (IFER)	<i>Article 1599 quater A bis du code général des impôts</i>	75	75	75
Taxe annuelle sur les surfaces de stationnement	<i>Article 1599 quater C du code général des impôts</i>	4	3	4
Taxe de séjour	<i>Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales</i>	20	15	20
	Total	716	676	682

Source : commission des finances du Sénat

En premier lieu, et pour rappel, **la taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement (TSB)** constitue un prélèvement additionnel aux impôts fonciers applicable uniquement en Île-de-France. Son montant est établi en fonction de **la surface des locaux assujétis et de tarifs différenciés selon la catégorie de locaux et la localisation**.

Son produit (**797 millions d'euros** attendus en 2020) est affecté à la Société du Grand Paris (SGP) – pour 60 %, soit **466 millions d'euros** attendus en 2020, au fonds national d'aide au logement (FNAL), à la région Île-de-

France et, pour le reliquat, au budget général de l'État. Les plafonds des parts revenant à chaque bénéficiaire sont fixés en lois de finances.

En deuxième lieu, **la taxe spéciale d'équipement (TSE)** constitue également **un prélèvement additionnel aux impôts fonciers** recouvré au profit d'établissements publics fonciers et, singulièrement, sur le territoire de la région Île-de-France, au profit de la SGP.

En 2020, **le produit de la TSE** affecté à la SGP devrait s'élever à **117 millions d'euros**, conformément au plafond déterminé en loi de finances.

En troisième lieu, **l'imposition forfaitaire sur matériel roulant (IFER)** est une contribution assise sur **les motrices et les remorques ferroviaires** exploitées sur **les lignes du réseau francilien**. Elle est acquittée par les organismes propriétaires de ces équipements, en l'occurrence **la RATP**.

Son produit (**75 millions d'euros** attendus en 2020) est désormais **intégralement recouvré au profit de la SGP**.

En quatrième lieu, **la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement** est un prélèvement additionnel aux impôts fonciers. Elle s'applique aux mêmes surfaces de stationnement que celles visées par la TSB décrite *supra*. Son produit (**4 millions d'euros** attendus en 2020) est **intégralement affecté à la SGP**.

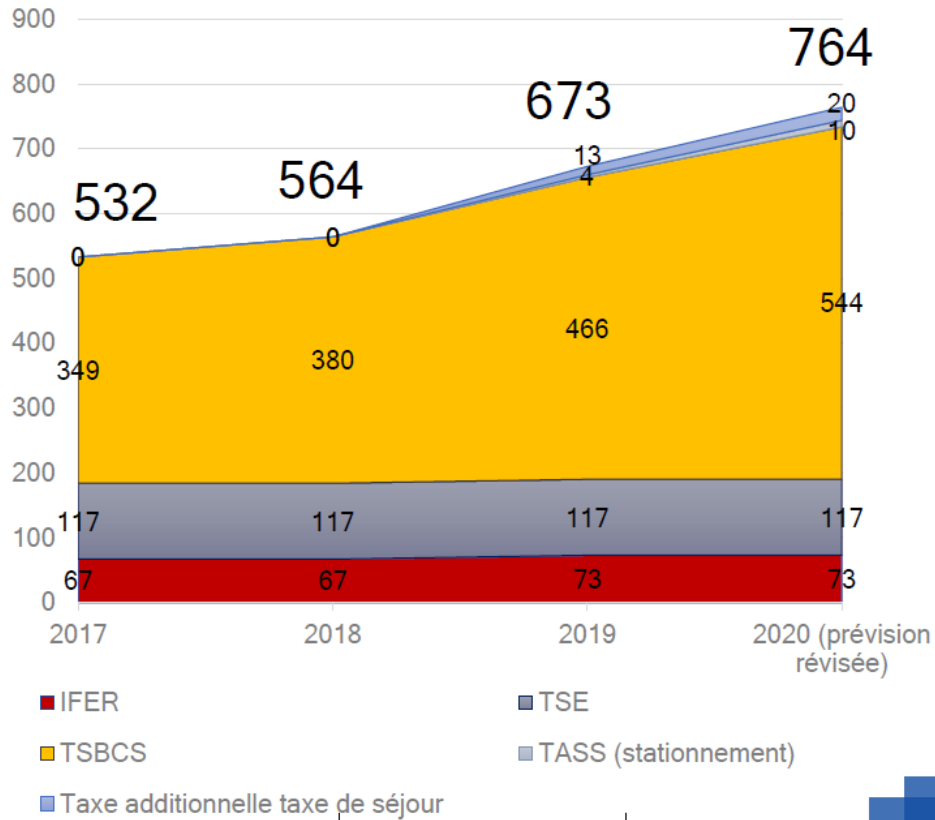
Enfin, **une taxe additionnelle équivalente à 15 % de la taxe de séjour applicable en Île-de-France** est prélevée au profit de la SGP pour un montant qui était **supposé atteindre 20 millions d'euros** en 2020, mais devrait être nettement inférieur en raison **des effets de la pandémie de Covid 19 sur le tourisme en Île-de-France**.

Pour mémoire, **la taxe de séjour** est perçue « *au réel* » et se trouve **acquittée pour chaque nuitée** par les personnes non domiciliées sur le territoire de la commune ou de l'EPCI qui l'a instituée. Elle peut également être acquittée « *au forfait* » **par les établissements hôteliers à raison de leur capacité d'accueil**.

Comme l'indique le graphique *infra*, **le montant de la fiscalité affectée au profit de la SGP** a fortement progressé entre 2017 et 2020 (+ **232 millions d'euros**) en raison de **l'accroissement des ressources** votées par le Parlement pour faire face à **la réévaluation des coûts du Grand Paris Express (GPE)**.

Évolution du produit des taxes affectées à la SGP entre 2017 et 2020

(en millions d'euros)



Source : Société du Grand Paris

C. DES RESSOURCES PROPRES QUI DEMEURENT MARGINALES, VOIRE INEXISTANTES

Pendant la phase de réalisation du projet, **la part des ressources propres** de la SGP demeure très marginale puisqu'elle s'élevait, en 2019, à **1,34 million d'euros** soit **0,2 % seulement des recettes totales**.

Pour autant, le président du directoire de la SGP a indiqué pendant son audition aux membres du groupe de travail qu'il cherchait à **dégager davantage de recettes**, par exemple en **valorisant les déblais que les travaux génèrent** ou bien encore en mettant à profit **les tunnels creusés pour le déploiement de la fibre optique**.

Le groupe de travail estime **qu'une stratégie de mobilisation des ressources propres** devrait être développée par la SGP à court terme permettant, notamment, **d'identifier de nouveaux viviers de recettes en phase de réalisation**.

Proposition n° 5 : définir une stratégie de mobilisation des ressources propres de la Société du Grand Paris (SGP) en phase de réalisation du projet de Grand Paris Express (GPE).

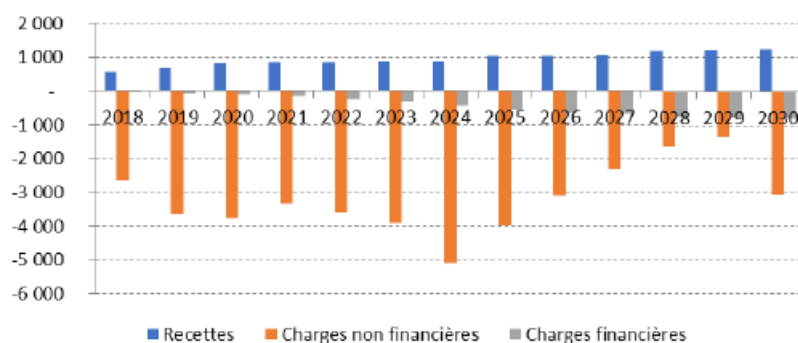
D. UNE DATE D'EXTINCTION DE LA DETTE TRÈS DÉPENDANTE DU NIVEAU DES TAUX D'INTÉRÊT

Outre la maîtrise des coûts à terminaison des lignes du Grand Paris Express (GPE), **le niveau des taux d'intérêt** est un facteur crucial pour déterminer **la soutenabilité financière de la Société du Grand Paris (SGP)** et **la date d'extinction totale de sa dette**, l'objectif fixé depuis 2010 étant **la date de 2070**.

Le scénario central envisagé tant par la SGP que par ses tutelles, présenté dans le rapport remis au Parlement par le Gouvernement en novembre 2019, est celui **d'une remontée des taux d'ici 2022 à 75 points de base par an vers 2,9 %**, soit le niveau médian observé pour l'OAT à 20 ans de **2,6 %** (référence au financement de la SGP) auquel vient s'ajouter un différentiel de crédit de l'ordre de **0,3 %**.

Dans ce scénario de référence, les dépenses de la SGP sur la période 2010-2030 seraient de l'ordre de **51 milliards d'euros**, dont **5,6 milliards d'euros de charges financières**. La SGP aurait perçu d'ici à 2030 presque **16 milliards d'euros de recettes**, si bien que son endettement serait de **35 milliards d'euros** en 2030 et **l'horizon d'extinction** de cette dette **l'année 2070**.

Charges et recettes de la Société du Grand Paris (SGP) pendant la période de construction du Grand Paris Express (GPE)



Source : rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris, novembre 2019

D'autres scénarios doivent toutefois être envisagés.

Sur la base d'une remontée progressive d'ici 2030 plus forte des taux **vers des niveaux de 3,5 %**, le pic de dette *post-2030* pourrait par exemple atteindre **38,6 milliards d'euros**. Dans une telle hypothèse, l'horizon de remboursement **serait allongé de 19 ans**, soit **une extinction de la dette** de la SGP qui n'interviendrait **qu'en 2089**.

A contrario, dans le cadre d'un maintien des taux **vers 1,6 % d'ici à 2030**, le **pic de dette** atteindrait **33,6 milliards d'euros** et l'horizon d'extinction pourrait être **atteint dès 2063**.

II. UN MODÈLE DE FINANCEMENT QUI ATTEINT SES LIMITES, UNE SOUTENABILITÉ QUI RESTE À ASSURER

Si le modèle économique de la Société du Grand Paris (SGP) présenté en détail *supra* paraît *a priori* cohérent, il a été **sévèrement fragilisé** par la **réévaluation des coûts du Grand Paris Express (GPE)** intervenue en 2017.

A. LE RAPPORT REMIS PAR GILLES CARREZ AU GOUVERNEMENT EN 2018 IDENTIFIAIT DES RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES POTENTIELLES POUR LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS (SGP)

A la suite de la **réévaluation des dépenses** à la charge de la SGP à **38,5 milliards d'euros** (soit **35,1 milliards d'euros** pour le Grand Paris Express-GPE et **3,4 milliards d'euros** pour les contributions et interventions hors GPE), le Gouvernement a confié au député Gilles Carrez la mission d'identifier des ressources nouvelles pour garantir **la soutenabilité du modèle économique de la SGP**.

Comme le rappelait Gilles Carrez au début de son rapport intitulé « Ressources de la Société du Grand Paris » remis au Premier ministre en juillet 2018, cette soutenabilité impliquait que **les ressources affectées à la SGP lui permettent de rembourser sa dette à l'échéance 2070**, soit **40 ans après** les dernières mises en service de lignes du Grand Paris Express (GPE) prévues pour 2030.

Après avoir rappelé le caractère prioritaire de **l'objectif de maîtrise de ses coûts** par la SGP, Gilles Carrez estimait que **le besoin de financement annuel supplémentaire** de la Société du Grand Paris (SGP) pour respecter cette date de 2070 pouvait être estimé **entre 200 millions d'euroset 250 millions d'euros**.

Dans le cadre de sa mission, il a proposé au **Gouvernement un panier de recettes fiscales** susceptibles d'être mobilisées rapidement en s'appuyant sur **un financement exclusivement francilien** plutôt que national.

En premier lieu, Gilles Carrez suggérait d'apporter plusieurs ajustements à **la taxe sur les surfaces à usage de bureau, de commerce et de stockage (TSBCS)**, en particulier en rehaussant de 10 % les tarifs sur les bureaux en zone 1 et en intégrant **la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement (TASS)**, ce qui était susceptible de rapporter **150 millions d'euros par an** à la SGP.

Le rapport Carrez proposait également de **mettre à jour la taxe spéciale d'équipement (TSE)**, d'augmenter de **50 millions d'euros** la part affectée à la SGP et de lui **verser l'intégralité des recettes de l'IFER** sur les matériels roulants de la RATP, ce qui pouvait rapporter **30 millions d'euros** à la SGP.

Gilles Carrez préconisait en outre de créer **une part régionale de la taxe de séjour** affectée à la SGP, ainsi qu'**un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) versés par les départements franciliens** au fonds national de péréquation.

Enfin, à moyen terme, Gilles Carrez évoquait d'autres pistes telles que l'affectation **d'une part de la fraction régionale de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**, la mise en place **d'un péage urbain** ou bien encore la création **d'instruments fiscaux** visant à capter **une partie de la valorisation foncière liée au Grand Paris Express (GPE)**.

B. UNE PARTIE DES DISPOSITIONS PRÉSENTÉES AU PARLEMENT DANS LES PROJETS DE LOI DE FINANCES POUR 2019 ET POUR 2020 ONT ÉTÉ REJETÉES PAR LE SÉNAT

A la suite de la remise du rapport de Gilles Carrez en juillet 2018, le Gouvernement a entrepris de rechercher les **200 à 250 millions d'euros de ressources annuelles supplémentaires** que celui-ci estimait nécessaires pour assurer la soutenabilité financière de la SGP.

1. Des recettes supplémentaires pour la SGP adoptées par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019

Les différentes mesures prévues dans cette optique ont été introduites **par voie d'amendements parlementaires** lors de la discussion de la loi de finances pour 2019.

Dans ce cadre, le Parlement a adopté **plusieurs recettes nouvelles** pour la SGP conformes aux préconisations du rapport Carrez :

- **des évolutions de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France, avec une augmentation de 10 % des tarifs en zone 1, la fin des dérogations dans cette même zone et l'intégration des parkings commerciaux dans l'assiette de cette taxe ;**

- **la création d'une part régionale de la taxe de séjour, dont le rendement est estimé à 20 millions d'euros environ ;**

- **le reversement de la totalité de l'IFER à la SGP, pour un rendement de 8 millions d'euros ;**

- **le versement du surplus de la taxe additionnelle sur les surfaces de stationnement (TASS) au-delà des 66 millions d'euros versés à la région Île-de-France, pour un rendement estimé à 4 millions d'euros.**

Si ces prélèvements nouveaux avaient été **contestés par les entreprises franciliennes** et ont provoqué **des difficultés pour les petits gestionnaires de parkings commerciaux**, ils avaient malgré tout été adoptés par le Sénat, compte tenu de l'ampleur des besoins financiers de la SGP.

Ces ressources nouvelles affectées à la Société du Grand Paris ont permis de lui rapporter **109 millions d'euros** de recettes supplémentaires en 2019.

2. De nouvelles recettes pour la SGP rejetées par le Sénat mais adoptées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale avant une censure partielle par le Conseil constitutionnel

Cette somme de **109 millions d'euros** étant jugée **encore insuffisante par le Gouvernement**, l'Assemblée nationale a une nouvelle fois adopté, cette fois-ci contre l'avis du Sénat, **plusieurs mesures fiscales supplémentaires** dans le cadre de la loi de finances pour 2020, à savoir :

- **un nouvel aménagement de la taxe locale sur les bureaux en Île-de-France**, consistant à appliquer un tarif pour les locaux à usage de bureaux dans **une zone dite « premium »¹ de 23,19 euros** pour le tarif normal et de **11,51 euros** pour le tarif réduit, soit **un surplus de 20 %** par rapport aux tarifs applicables dans la zone 1 qui existait précédemment.

Cette mesure, **pénalisante pour les entreprises franciliennes**, était censée rapporter **44 millions d'euros** à la SGP en 2020 ;

¹ Cette zone regroupe des arrondissements représentant à peu près la moitié ouest de Paris (les 1er, 2e, 7e, 8e, 9e, 10e, 15e, 16e et 17e) et plusieurs communes de la première couronne ouest (Boulogne-Billancourt, Courbevoie, Issy-les-Moulineaux, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine et Puteaux), considérés comme particulièrement attractifs pour les locaux à usage de bureaux.

- l'affectation à la SGP d'un prélèvement de **75 millions d'euros** en 2020 sur les recettes tirées **des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** des départements franciliens (**60 millions d'euros** pour les années suivantes).

Cette seconde mesure, particulièrement contestée par le Sénat car elle venait **fragiliser des collectivités** dont la situation financière était déjà difficile, a été **censurée par le Conseil constitutionnel**.

Si elle n'apparaît plus du tout d'actualité compte tenu de **l'impact de la pandémie de Covid 19 sur le produit des DMTO en Île-de-France** et sur **les dépenses des départements** (hausse à venir des dépenses au titre du revenu de solidarité active-RSA du fait du ralentissement de l'activité économique), les membres du groupe de travail considèrent que **cette solution ne devra pas non plus être évoquée de nouveau à plus long terme**.

Les DMTO constituent en effet **un moyen bien trop imprécis** pour tenter de **prélever une partie de la valeur foncière créée par le Grand Paris Express (GPE)**.

En outre, les départements ne disposent **d'aucune compétence en matière de transports en commun en Île-de-France**, et il ne paraît donc pas légitime de ponctionner leurs recettes pour financer ces derniers.

C. LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR UN FINANCEMENT EXCLUSIVEMENT FRANCILIEN ET QUI REPOSE TROP SUR LES ENTREPRISES

Les membres du groupe de travail considèrent que le système de financement du Grand Paris Express (GPE) par des taxes affectées souffre actuellement de **deux défauts majeurs** qu'il revient au Gouvernement de résoudre rapidement.

1. Un financement exclusivement francilien pour un projet d'envergure nationale

En premier lieu, le Grand Paris Express (GPE) est **uniquement financé par des taxes prélevées sur les entreprises, sur les ménages franciliens et sur les touristes**.

Or, le projet du GPE, s'il est en effet **intégralement situé dans la région Île-de-France**, est **un projet d'envergure nationale**, puisqu'il vise à **dynamiser l'économie de la région capitale**, laquelle irrigue à son tour **le reste du territoire national**.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle sa création a été prévue **par une loi** et sa maîtrise d'ouvrage a été confiée à **un établissement public industriel et commercial (EPIC) d'État**, et non à un établissement public régional.

Comme il a été rappelé *supra*, le GPE permettra **d'augmenter le PIB français de 10 à 20 milliards d'euros par an** à compter de 2030 et rapportera au budget de l'État et des collectivités territoriales via la fiscalité quelque **4 milliards d'euros par an**. Ces **4 milliards d'euros** serviront, au moins en partie, à financer des dépenses publiques partout en France.

C'est précisément parce que le GPE aura **un impact économique qui excédera largement les frontières de l'Île-de-France** qu'il avait été envisagé en 2010 d'affecter à la SGP **4 milliards d'euros** correspondant au remboursement par les entreprises automobiles des prêts consentis par l'État dans le cadre du plan de relance de 2009.

Or, non seulement **ces recettes ne lui ont jamais été affectées**, mais **le principe d'un financement exclusivement francilien** paraît être devenu **une sorte de dogme pour les administrations de l'État** en charge du suivi du projet, comme en témoigne d'ailleurs la lettre de mission adressée à Gilles Carrez lorsqu'il a été chargé par le Gouvernement de trouver des ressources nouvelles pour la SGP.

Si le groupe de travail considère que le débat sur ce point n'est pas encore mûr, le projet du Grand Paris Express (GPE) demeurant trop mal connu hors de l'Île-de-France, il estime néanmoins que **la question d'un financement**, même très minoritaire, **du GPE par des crédits budgétaires** méritera à l'avenir d'être posée.

Cette contribution, qui pourrait provenir **directement du budget de l'État** ou de celui de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), permettrait de redonner pleinement au projet du Grand Paris Express (GPE) la dimension nationale qui était la sienne à l'origine.

2. Une pression fiscale de plus en plus forte pour les entreprises franciliennes

L'autre problème majeur posé par les différentes pistes de financement avancées par le Gouvernement ces deux dernières années est **le poids croissant de la fiscalité imposée aux entreprises franciliennes**.

Comme l'a clairement rappelé la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Île-de-France au groupe de travail, **la pression fiscale** qui pèse sur celles-ci **au titre des transports en commun de la région** est **désormais excessive**.

De fait, si les taxes déjà prélevées pour financer le Grand Paris Express (GPE) représentent **un prélèvement important**, elles viennent surtout **s'ajouter au versement mobilité (VM)**, qui constitue loin devant les recettes commerciales **la principale ressource d'Île-de-France Mobilités (IDFM)** pour financer l'exploitation des transports en commun francilien.

Taxer toujours davantage les entreprises franciliennes, a fortiori dans le contexte actuel de crise économique provoquée par le Covid-19 qui frappe durement la région capitale, **ne constitue donc pas une solution acceptable** et ferait à coup sûr de nouveau l'objet d'un rejet par le Sénat si une taxation nouvelle devait être proposée par le Gouvernement à l'avenir.

D. UNE IMPASSE DE FINANCEMENT, L'HYPOTHÈSE D'UN ALLONGEMENT DE LA MATURITÉ DE LA DETTE

Si une partie des ressources supplémentaires identifiées par le rapport Carrez de 2018 ont bien été affectées à la Société du Grand Paris (SGP), son modèle économique n'apparaît **pas encore soutenable à ce stade**.

1. Une impasse de financement qui demeure

Dans son rapport précité, Gilles Carrez avait estimé que **le besoin de financement annuel supplémentaire** de la Société du Grand Paris (SGP) était compris **entre 200 et 250 millions d'euros**. Ces sommes étaient indispensables pour garantir que l'établissement public aurait **remboursé l'intégralité de sa dette en 2070**.

Or, les recettes nouvelles apportées à la SGP représentent à ce stade **150 millions d'euros environ**, ce qui signifie que **manquent encore entre 40 millions d'euros et 100 millions d'euros**.

En outre, il convient de rappeler que ce chiffre ne demeurera valable que **si la SGP parvient effectivement à maîtriser ses coûts**, ce qui n'est nullement garanti comme le démontrent les surcoûts liés à la pandémie de Covid 19.

Lors de son audition par le groupe de travail, la directrice du budget a confirmé qu'il serait probablement **nécessaire d'affecter à l'avenir des ressources supplémentaires à la SGP**.

Mais elle a aussi expliqué que, dans le contexte économique et financier actuel, **le modèle économique de la SGP n'apparaissait pas fragile à court terme** et que, par conséquent, celle-ci ne se verrait **affecter aucune ressource supplémentaire** à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2021.

La question non résolue de la redevance d'exploitation susceptible d'être versée par Île-de-France Mobilités (IDFM) à la Société du Grand Paris (SGP)

L'article 20 de la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris mentionne qu'un « *décret en Conseil d'État précise (..) les conditions de rémunération de l'établissement public Société du Grand Paris pour l'usage ou le transfert de propriété de ses lignes, ouvrages, installations ainsi que de ses matériels* ».

Ces dispositions introduisent **le principe d'une redevance d'exploitation** qui serait versée par l'exploitant, Île-de-France Mobilité (IDFM), à la Société du Grand Paris à compter de la mise en service des lignes du Grand Paris Express (GPE).

Si **le décret mentionné supra n'a jamais été adopté**, les éventuelles caractéristiques de cette redevance ont été évoquées à l'occasion du protocole État-Région de janvier 2011. Ainsi, son montant annuel ne devrait **pas excéder 0,8 % du coût d'investissement initial**.

Compte-tenu des évaluations actuelles, ce taux porterait le montant de la redevance à **336 millions d'euros par an**.

Il convient toutefois de souligner, comme l'a fait Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France et présidente d'IDFM, que **le bienfondé d'une telle redevance paraît tout sauf évident**. En effet, à ce jour **aucune autorité organisatrice de transport n'assume une charge de cette nature**.

Toutefois, le produit de cette redevance **a toujours été intégré au modèle de financement de la SGP** ainsi qu'aux travaux récents conduits par Gilles Carrez. Son abandon signifierait donc **une remise en question importante dudit modèle**.

Source : commission des finances du Sénat

Autre point de vigilance porté à l'attention du groupe de travail par Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France et présidente d'IDFM : **la question de l'adaptation des réseaux de transport existants au GPE** (interconnexions, intermodalité autour des gares, *etc.*).

Le coût de cette adaptation est estimé à **1,5 milliard d'euros**, mais **seuls 450 millions d'euros** ont été mis à la charge de la SGP, le reste n'étant **toujours pas financé** alors que l'urgence commence à se faire sentir, **faute d'accord** entre les différentes parties prenantes (État, région, opérateurs, collectivités territoriales, *etc.*).

2. Faire financer par l'État les charges supplémentaires qu'il impose à la SGP

Si le groupe de travail souhaite que puisse être débattue la possibilité **d'une participation financière annuelle du budget de l'État**, il souhaite surtout que soit envisagée **la prise en charge de futurs dérapages des coûts du projet** qui ne seraient pas liés à sa gestion par la Société du

Grand Paris (SGP) mais à **des modifications des conditions économiques du projet telles que l'inflation ou des hausses de la fiscalité.**

Proposition n°6 : prévoir une contribution budgétaire de l'État au financement des hausses de coûts résultant des modifications des conditions économiques du projet.

3. Un allongement de la maturité de la dette à évaluer

Une deuxième option pour assurer **la soutenabilité du modèle de financement de la Société du Grand Paris (SGP)** pourrait être **d'allonger la maturité de sa dette.**

L'existence d'une dette de la SGP s'éteignant en 2070 repose sur l'idée qu'il est **légitime de demander aux générations futures de financer une partie des investissements dans une infrastructure qu'elles utiliseront également.** Il est du reste souvent rappelé que la dette du métro parisien historique ne s'est éteinte que dans les années 1970, alors que les premières lignes avaient été mises en service du début du siècle.

La mise en service des dernières lignes du Grand Paris Express (GPE) devant être effective en 2030, **une extinction de la dette de la SGP 50 années plus tard pourrait paraître rationnelle.**

Cette hypothèse devrait toutefois faire l'objet **d'une étude précise** pour en évaluer **l'impact sur les coûts de financement de la SGP** à court, moyen et long termes.

Proposition n° 7 : envisager un allongement de la durée d'amortissement de la dette de la Société du Grand Paris (SGP).

4. Poursuivre la réflexion sur les pistes de financement visant à prélever une partie de la valeur créée par les gares

Dès les premiers travaux de Gilles Carrez en 2009 avait été évoquée la possibilité de **compléter le financement de la Société du Grand Paris (SGP)** en organisant **une captation d'une part de la valeur foncière des locaux bénéficiant des externalités positives du projet de Grand Paris Express (GPE).**

De fait, les travaux empiriques menés depuis ont confirmé que le **nouveau réseau de transport avait un impact sur le prix des logements et le nombre de constructions**. L'Observatoire régional du foncier (ORF) a ainsi démontré que **les quartiers des gares du GPE** avaient connu, en 2017, **une hausse des prix de l'ordre de + 6 %** contre + 2,5 % au niveau régional.

La mise en œuvre d'un dispositif de captation a longtemps été écartée en raison de difficultés techniques, au premier rang desquelles figure **l'incertitude sur les moyens de mesurer l'impact du GPE sur la valeur d'un local**.

A cet égard, il convient de distinguer **deux modalités de captation**.

La première consiste à **taxer une fraction de la plus-value réalisée lors de la vente d'un local**. Il s'agissait – sous une forme indirecte – de l'objectif poursuivi par le Gouvernement, en projet de loi de finances pour 2020, lorsqu'il avait proposé au Parlement **de prélever une fraction des droits de mutations à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements**.

La seconde consiste à **taxer la plus-value réalisée ou potentiellement réalisable à l'occasion de la mise en location du local** sur le marché. En effet, l'effet du GPE concerne aussi bien **le prix de vente d'un local que son prix sur le marché locatif**.

Or, il est précisément dans la fonction de **la valeur locative cadastrale (VLC) d'un bien immobilier ou d'un terrain** – qui intervient pour l'établissement des impositions foncières – **de refléter le revenu** qui serait tiré d'une mise en location.

Toutefois, les conditions dans lesquelles les réévaluations des valeurs locatives ont été mises en œuvre depuis les années 1980 ont conduit à **distordre fortement le rapport entre les valeurs locatives fiscales et de marché d'un bien**.

Dans ce contexte, la VLC n'apparaissait **pas comme un indicateur pertinent** pour mesurer l'effet du Grand Paris Express (GPE) et organiser un système de captation.

Cette situation pourrait évoluer puisque les réformes introduites en loi de finances pour 2007 et en loi de finances pour 2020 concernant, respectivement, **la révision des valeurs locatives des locaux professionnels (RVLLP) et des locaux d'habitation (RVLLH, applicable à compter de 2026)** ont pour objet **d'organiser une actualisation annuelle de la valeur des locaux** en lien avec la situation constatée sur le marché pour des biens comparables.

Ainsi, il deviendra envisageable, en constituant des groupes témoins, **d'isoler au sein de la croissance annuelle des VLC des locaux situés dans un quartier de gare du GPE, la part qui est expliquée par la proximité de cette infrastructure**.

Le groupe de travail estime utile que l'administration procède à **des simulations en ce sens** en commençant par **les locaux professionnels** qui font déjà l'objet **d'une méthode d'actualisation annuelle assise sur l'évolution du marché.**

A l'issue de ces travaux, il pourrait être étudié si **une fraction du rendement supplémentaire des impositions foncières induit par la proximité d'une infrastructure du GPE** pourrait ou non être affectée au financement du projet.

De même, ces résultats empiriques pourraient permettre de déterminer **la part de la plus-value réalisée sur la vente d'un bien qui s'explique par l'effet du GPE.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 octobre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a entendu les conclusions du groupe de travail sur les coûts et le financement du Grand Paris Express.

M. Claude Raynal, président. - Dans le cadre de son programme de contrôle adopté le 22 janvier dernier, la commission des finances avait décidé la création d'un groupe de travail consacré aux coûts et au financement des infrastructures de transport collectif en Île-de-France rassemblant nos collègues Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Vincent Capo-Canellas, Emmanuel Capus, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Remi Féraud, Roger Karoutchi, Christine Lavarde, Sébastien Meurant, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli et Sophie Taillé-Polian.

À l'issue de sa réunion constitutive, ce groupe de travail avait désigné comme Président Vincent Éblé et comme rapporteur Christine Lavarde.

Lors de cette réunion, le groupe de travail avait également décidé de resserrer le champ de son contrôle aux coûts et au financement du Grand Paris Express (GPE) et à l'établissement public chargé de le porter, la Société du Grand Paris (SGP).

Aucun membre du groupe de travail n'étant soumis au renouvellement sénatorial du mois de septembre, il a été décidé qu'il pouvait rendre ses conclusions au mois d'octobre. Le seul changement dans sa composition résulte du départ de notre collègue Julien Bargeton pour une autre commission.

Je cède la parole à Christine Lavarde, rapporteur, qui va nous présenter les conclusions du groupe de travail sur ce projet d'infrastructure de grande ampleur lourd d'enjeux pour nos finances publiques.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Je m'exprime au nom du groupe de travail qui s'est réuni hier soir pour approuver les propositions du rapport.

Le GPE est un projet qui a débuté, dans sa réflexion, dans les années 1970 et qui est devenu une réalité avec la loi du 3 juin 2010 créant la Société du Grand Paris. Le tracé définitif a été finalisé en 2013 et les premiers travaux ont commencé en juin 2016. Ce chantier représente 200 kilomètres de voies ferrées dont 90 % en souterrain, 68 gares, 6 centres d'exploitation et 5 lignes automatiques à terme. La ligne 14 existe déjà et sera prolongée et 4 lignes nouvelles vont apparaître, les 15, 16, 17 et 18.

La fin des travaux est estimée en 2030. Aujourd'hui, 130 sites sont en chantiers.

La SGP a été créée pour mettre en œuvre ce projet. Elle comptait en 2016 199 équivalent temps plein (ETP) seulement contre 750 ETP aujourd'hui, lesquels s'appuient sur 7 000 intervenants extérieurs. Fin 2022, la SGP comptera 1 100 ETP, lesquels auront pour mission de contrôler jusqu'à 15 000 prestataires extérieurs en 2024.

Le groupe de travail a formulé trois types de propositions.

Les premières propositions sont liées aux coûts du Grand Paris Express (GPE), et visent, d'une part, à contenir la fuite en avant de ce projet et, d'autre part, à apporter une meilleure information au Parlement à son sujet.

Le coût total du projet était estimé à 22,6 milliards d'euros (en euros 2012) en mars 2013, à 28,9 milliards d'euros en mars 2017, avant d'être réévalué à 35,1 milliards d'euros en septembre 2017. En juin 2020, les estimations disponibles les plus récentes faisaient état d'un coût de 35,6 milliards d'euros. Ce coût semble donc aujourd'hui relativement stabilisé. Certains des interlocuteurs que nous avons auditionnés ont estimé que le bond constaté entre mars et septembre 2017 correspondait à un simple « *recalage* » mais pour la Cour des comptes, que nous avons également entendue, cette évolution résultait d'un effort de « *sincérisation* » du projet devenu indispensable.

La pandémie du Covid-19 va avoir un impact sur les coûts du Grand Paris Express (GPE), estimé *a minima* à 20 millions d'euros. Elle devrait également entraîner un décalage dans le temps de la réalisation des travaux, ce qui retarderait la livraison de certaines lignes qui étaient censées être achevées avant les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de 2024.

Les montants que je viens de présenter excluent certains coûts qui n'appartiennent pas au Grand Paris Express (GPE) *stricto sensu*, et notamment l'interconnexion du GPE avec les lignes de métro existantes. Or, le coût global de ces interconnexions est estimé entre un milliard et 1,5 milliard d'euros. Pour le financer, seuls 450 millions d'euros sont pour l'heure inscrits au budget d'investissement de la SGP...

La SGP essaye de faire des économies en utilisant, avec le soutien du Gouvernement, des outils de la commande publique plus adaptés à ses besoins, en particulier les marchés de conception-réalisation. Dans le cadre du projet de loi accélération et simplification de l'action publique (ASAP) en cours d'examen par le Parlement, un amendement prévoyant d'élargir le recours à ces marchés pour des projets connexes de valorisation immobilière autour des gares du GPE a été voté la semaine dernière par nos collègues députés.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, il a été demandé que le Parlement soit informé des dépenses et des recettes de la Société du Grand Paris (SGP) dans le cadre d'un rapport annuel. Ce rapport pourrait être utilement complété par une analyse des retards et des surcoûts

engendrés par la pandémie de Covid-19. Nous souhaitons aussi que ce rapport présente chaque année une évolution du coût et du calendrier de réalisation en distinguant ligne par ligne, car toutes les lignes ne sont pas au même stade de réalisation.

Nous avons également adopté un certain nombre de propositions qui concernent la gouvernance de l'établissement. Le législateur a décidé en 2010 de créer une société dédiée à la réalisation du Grand Paris Express (GPE), à savoir la Société du Grand Paris (SGP), alors même qu'il existait déjà deux opérateurs investissant dans les infrastructures de transport en Île-de-France, la RATP et la SNCF.

La SGP disparaîtra au moment où la dette constituée pour la réalisation du GPE aura été intégralement remboursée. Pendant 40 ans nous aurons donc un opérateur qui sera uniquement là pour porter une dette, l'extinction de celle-ci étant prévue pour 2070.

Au cours des années, l'État est venu confier des tâches supplémentaires à la SGP, dont le financement d'une partie de la modernisation du réseau existant, avec, par exemple le projet Éole de prolongement de la ligne E du RER à l'ouest.

La SGP est dirigée par un directoire composé de trois personnes dont un président nommé par le Président de la République, par un conseil de surveillance de 21 membres rassemblant des représentants de l'État et des collectivités territoriales et par un comité stratégique de 182 membres qui regroupe les élus locaux concernés par le projet.

La tutelle de l'État sur la SGP, qui a été lâche au début du projet, a été renforcée depuis 2017 avec la mise en place d'un comité des tutelles. Fin 2018, un comité d'audit et des engagements a également été créé pour mieux contrôler la SGP et éviter de nouvelles dérives des coûts. Un rapport d'avancement spécifique est désormais présenté lors de chaque réunion du conseil de surveillance.

Les membres du groupe de travail estiment qu'il faudrait encore améliorer la gouvernance de la SGP en créant une meilleure articulation avec Île-de-France Mobilités (IDFM), l'établissement public régional qui sera à terme chargé de l'exploitation du GPE, en désignant un représentant ès qualité d'IDFM au conseil de surveillance de la SGP. La représentation de la région Île-de-France n'est en effet pas suffisante à elle seule.

Nous préconisons également la signature rapide d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et la SGP. Il nous paraît indispensable que celle-ci intervienne au cours du premier semestre 2021 au plus tard. Il est, nous dit-on, en cours d'écriture !

Cet équipement à vocation nationale est pour l'heure financé uniquement par une fiscalité francilienne, alors même que les gains attendus pour l'économie nationale sont significatifs : entre 10 et 20 milliards d'euros

de richesses supplémentaires par an pourraient être créées quand le projet sera en service. Les recettes fiscales attendues pour l'État et les collectivités sont estimées à 4 milliards d'euros par an. Par ailleurs, les externalités positives du projet, et en particulier la diminution de la congestion dans la région Île-de-France, sont estimées à 10 milliards d'euros par an.

A l'occasion des lois de finances pour 2019 et pour 2020, le Gouvernement a fait voter par le Parlement des taxes supplémentaires applicables uniquement dans la région Île-de-France pour apporter des recettes supplémentaires à la SGP. Entre 2017 et 2020, la fiscalité francilienne se sera ainsi alourdie de 150 millions d'euros. Malgré tout cette augmentation ne suffit toujours pas à couvrir les besoins de financement de la Société du Grand Paris (SGP) tels qu'ils avaient été estimés par notre collègue député Gilles Carrez dans son rapport de 2018 au Premier ministre sur les ressources de la SGP.

Notre groupe de travail souhaite affirmer, à travers plusieurs propositions, que l'État devra à l'avenir financer tous les surcoûts du Grand Paris Express (GPE) dont il serait responsable.

Les recettes propres de la SGP sont insuffisantes : elles représentent 0,2 % des recettes globales du projet, ce qui est infime, alors même que des pistes ont été envisagées, notamment l'utilisation des tunnels pour développer un réseau de fibres. Il est nécessaire de les développer.

Enfin, nous pourrions envisager d'allonger la durée d'amortissement de la dette de la SGP. Les projections font état d'une fin d'amortissement en 2070. Or, le modèle est sensible aux évolutions de taux. Nous sommes sur des investissements de long terme aussi ne serait-il pas choquant, le cas échéant, de relâcher la contrainte financière pour éviter de faire porter la fiscalité uniquement sur les acteurs économiques d'aujourd'hui.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. - Je voudrais saluer le travail du groupe. Je souhaite insister sur le fait que l'État doit être au côté de la SGP pour des raisons d'équité. Si tel n'était pas le cas, le Grand Paris Express (GPE) serait le seul équipement d'intérêt général de portée nationale, voire internationale, qui ne serait payé que par les contributeurs d'un seul territoire.

Les propositions du groupe de travail me semblent bien rappeler cet enjeu, les difficultés rencontrées par la SGP témoignant par ailleurs d'une absence de maîtrise dans le dialogue entre l'État et les collectivités.

M. Philippe Dallier. - A l'origine, lorsque Nicolas Sarkozy a lancé le projet, l'État devait apporter à la Société du Grand Paris (SGP) 4 milliards d'euros. Finalement les 4 milliards d'euros se sont transformés en 2 milliards d'euros, puis en 0 car l'État, estimant que le démarrage du projet était très lent, a récupéré les 2 milliards d'euros qu'il avait investis. Il n'y a donc eu aucune participation de l'État alors que ce dernier devait contribuer au projet à hauteur de 4 milliards d'euros. Les régions hors de l'Île-de-France ne

paient rien, c'est uniquement les particuliers franciliens qui contribuent via la taxe spéciale d'équipement et les entreprises franciliennes, à travers notamment des taxes croissantes sur les bureaux et les parkings.

La contribution de l'État au financement de la Société du Grand Paris (SGP) va être au centre du débat qui va s'ouvrir. Par ailleurs, si l'on peut espérer que le coût du Grand Paris Express (GPE) est désormais globalement stabilisé, la question de l'équilibre financier de l'exploitation demeure pour sa part sans réponse.

Le Grand Paris Express (GPE) n'est pas une infrastructure d'intérêt seulement régional car la compétitivité de la région Île-de-France est aussi celle du pays tout entier. Les transports en commun de la région capitale sont calamiteux et vient s'y ajouter une congestion du trafic routier savamment organisée, ce qui rend la vie insupportable aux entreprises et aux particuliers !

M. Roger Karoutchi. - J'espère ne pas être trop optimiste en parlant d'un coût final du Grand Paris Express (GPE) de 50 milliards d'euros. Entre 2012 et 2020, on est passé de 16 à 36 milliards d'euros alors que seulement 15 % des chantiers sont ouverts. Donc tous les aléas de chantier, toutes les difficultés que l'on va rencontrer, c'est maintenant et dans les années qui viennent qu'ils vont apparaître. Je n'ai aucune illusion sur le coût final.

Je partage totalement ce que vient de dire mon collègue Philippe Dallier. Le Gouvernement a présenté le projet du GPE comme un projet d'intérêt national et non pas régional parce qu'à terme il rapportera globalement 4 milliards d'euros de fiscalité à l'État chaque année. Et l'État ne met pas un centime en attendant ! Et en plus il a la main sur la structure. C'est absolument inadmissible.

On a le sentiment depuis quelques années d'avoir affaire à un État impécunieux, qui s'est totalement désengagé mais qui veut conserver la décision par l'intermédiaire de la préfecture de région. Et quand on lui parle de dérive des coûts, il considère qu'il n'y a pas de problème car on va augmenter les taxes sur les particuliers et les entreprises d'Île-de-France. Au début, c'était environ 400 à 500 millions d'euros pour rembourser les emprunts, puis entre 700 et 800 millions d'euros et on envisage de passer au milliard d'euros ! On a l'impression que c'est facile. C'est un beau projet mais qui pâtit d'une gestion aberrante dans la mesure où les acteurs locaux n'ont pas la main sur une infrastructure qu'ils sont les seuls à payer.

Je redis à nos amis hors Île-de-France que le Grand Paris Express (GPE) ne leur coûte pas un centime d'euro. C'est un vrai sujet pour les finances publiques de l'Île-de-France mais pas pour celles de l'État !

Il faut changer la gestion de la SGP et maîtriser la dérive des coûts.

M. Claude Raynal, président. – Pour l’instant, le financement de la SGP repose uniquement sur les contribuables franciliens mais le groupe de travail estime qu’une contribution de l’État serait légitime.

M. Gérard Longuet. – Le Grand Paris Express (GPE) est un projet d’envergure nationale destiné à renforcer le potentiel de Paris et de la région parisienne. Je suis complètement d’accord pour que cette région joue le rôle de locomotive pour le reste du territoire français dans l’espace européen, voire mondial.

Peut-on retrouver dans le rapport les clés de financement de la Société du Grand Paris (SGP), le rôle des fonds propres, le type d’endettement ? Et sur l’exploitation, quelles sont les perspectives de recettes pour participer à l’entretien du réseau et à son fonctionnement, ainsi qu’à l’amortissement des travaux initiaux ?

Nous aimerions une continuité de service entre les TGV et le GPE grâce à une meilleure articulation entre les réseaux qui semble actuellement insuffisante. J’ai l’impression d’un isolement de la SGP qui n’a pas d’ouverture vers sa clientèle provinciale. Tout cela manque de cohérence.

Historiquement, le métro parisien a été créé pour afficher l’identité de chaque ligne en négligeant volontairement l’articulation avec le chemin de fer et en opposant le métro avec les lignes de banlieues et de tramways. Nous ne devons pas reproduire cette erreur.

Puisque l’on met beaucoup d’argent, que cet argent soit utile à une meilleure articulation entre l’Île-de-France et le reste du territoire.

M. Philippe Dominati. – Je salue le consensus trouvé par le groupe de travail sur un certain nombre de points. Je crains la bombe que représente financièrement la SGP pour le futur.

Je souhaite élargir le contexte. Nous sommes dans la seule région en Europe où l’État s’immisce et commande de telle manière les transports publics. On n’entend pas les collectivités territoriales. Dans cette zone, les usagers ont l’habitude de la confrontation des grandes sociétés étatiques. Tous les grands projets franciliens que j’ai connus ont vu des dépassements budgétaires multipliés par 2, voire 2,5. C’est cette confrontation qui a créé la gabegie.

Nous parlons ce matin des éventuels dysfonctionnements de la Société du Grand Paris (SGP), mais nous pourrions en évoquer bien d’autres. Je pense par exemple au Charles-de-Gaulle Express.

Je tiens à signaler le caractère très spécifique de la SGP, qui ne résout pas le problème des lignes de RER gérées par la SNCF, et qui n’apporte pas non plus de solutions à la gestion erratique de la RATP. En réalité, l’État transfère des dettes d’une société d’État à une autre. Dans tout cela, l’usager est pénalisé. Les entreprises et l’activité économique paient. Les

entrepreneurs et les particuliers franciliens n'acceptent plus de financer davantage un système qui les pénalise de la sorte.

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - En réponse à Gérard Longuet, le modèle financier de la Société du Grand Paris (SGP) est bien décrit dans le rapport.

Globalement, l'établissement public s'est vu affecter par l'État de la fiscalité francilienne pour lui permettre de lever de l'emprunt. La SGP souscrit principalement des emprunts verts, avec en particulier 6 milliards d'euros souscrits la semaine dernière. Aujourd'hui, la dette de la SGP est de l'ordre de 15 milliards d'euros, soit environ 50 % du besoin de financement.

La fiscalité francilienne a vocation à perdurer tant qu'il y aura de la dette à rembourser pour le financement de l'investissement.

Concernant l'exploitation, on sait qu'elle représentera un coût d'environ un milliard d'euros par an. C'est IDFM qui viendra la financer. Comment ? La question reste posée. Dans le modèle de financement de la SGP, il était prévu une redevance d'exploitation versée par IDFM à la SGP. Mais cette solution risque d'augmenter le déficit d'exploitation d'IDFM...

Sur les articulations avec le réseau TGV, hors Paris, je vois la gare de Massy et celle de Chessy. Seule la première est intégrée dans le réseau du Grand Paris Express (GPE), de même que les deux aéroports Paris-Charles-de-Gaulle et Paris-Orly.

M. Hervé Maurey. - Je voudrais rappeler le rapport très sévère de la Cour des comptes de décembre 2017 qui a mis le doigt sur les dérives budgétaires de la Société du Grand Paris (SGP) et sur le fait que le Grand Paris Express (GPE) risquait de provoquer l'apparition d'une dette perpétuelle. Nous n'avons aucune garantie d'arriver à rembourser cette dette quelque en soit la date. Nous sommes dans une situation inquiétante et je rejoins les interventions de mes collègues Philippe Dominati et Roger Karoutchi. Nous devons exercer une pression constante sur l'État pour obtenir une vraie transparence et des assurances que le Gouvernement fera preuve de plus de rigueur sur les coûts et sur le calendrier du projet. Certaines lignes devaient être prêtes pour les JOP et ce sera loin d'être le cas. J'incite à une très grande vigilance et à une très grande rigueur sur ce dossier.

M. Rémi Féraud. - Je salue l'esprit de synthèse et de consensus du rapporteur. Je regrette que ce groupe de travail n'ait été composé presque que de franciliens car l'enjeu est national. Je ne suis pas sûr qu'il y ait beaucoup de projets structurants aussi essentiels pour notre pays dans les décennies qui viennent.

Ce projet est déterminant pour l'attractivité et l'organisation de la métropole. Mais c'est le pays dans son ensemble qui en a besoin. C'est dans cet esprit que le projet a été lancé. Puis l'État s'en est désengagé tout en

restant pilote de sa mise en œuvre. Je ne sais pas s'il y a eu une dérive des coûts ou s'ils ont été sous-estimés au départ. Du coup, il y a un financement national insuffisant, une durée d'amortissement également insuffisante et il faut remettre de la cohérence entre le financement et la gouvernance. C'est ce que propose le rapport. Il faut également remettre du suivi budgétaire et du contrôle parlementaire dans la conduite de ce chantier qui va être long.

M. Éric Bocquet. - J'ai deux questions techniques sur un dossier que je découvre. Quel est le montage financier ? Quels sont les partenaires, quelles collectivités locales, quelle est la part de chacun ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - Il n'y a aucune sollicitation directe des collectivités.

M. Éric Bocquet. - Avez-vous un début d'analyse sur les causes de cette explosion des coûts ?

M. Vincent Éblé, président. - Lors de la mise en place du groupe de travail, nous avons réfléchi au champ des sujets à traiter et nous avons exclu de revisiter le programme de travaux que s'est fixé la Société du Grand Paris (SGP), à la fois hors de notre champ de compétence et sur lequel existe par ailleurs un consensus régional assez large.

Néanmoins nos auditions nous ont permis de voir que les questions d'interconnexions du nouveau réseau avec les lignes existantes n'étaient pas intégrées dans le programme de financement. Or cette question est déterminante.

J'ai souvent dénoncé cet état de fait. Si nous finançons une grande infrastructure en boucle qui n'aurait pour seule vocation que de faire bouger de façon circulaire les franciliens sans les mettre en communication avec les réseaux essentiellement radiaux qui existent, nous ne sommes pas à la hauteur de l'enjeu. Il faut financer ces aménagements des gares d'interconnexion de façon à permettre des déplacements « origine-destination » qui raccourcissent les temps de mobilité des franciliens à l'intérieur de notre réseau de transport ainsi agrandi.

Cette question essentielle l'est aussi pour une part des contributeurs, les résidents et les entreprises de la grande couronne qui sont sollicités alors que le tracé passe parfois très loin de chez eux. L'infrastructure est utile à condition d'avoir les interconnexions. Nous devons traiter cette question et intégrer ces coûts supplémentaires car sinon le projet n'a pas de sens.

Sur la question du financement de l'infrastructure du Grand Paris Express (GPE), je suis satisfait que nous ayons retenu parmi nos propositions l'allongement de la durée de l'amortissement de la dette de la Société du Grand Paris (SGP). La durée de vie d'un tunnel est bien plus longue que la durée de remboursement traditionnel des emprunts et donc je pense qu'il faut imaginer des dispositifs qui permettent d'acter cet amortissement de très longue durée pour des infrastructures lourdes.

Sur l'exploitation, y a-t-il des gains en recettes à attendre ? Je pense qu'ils sont limités. La mobilité des franciliens ne va pas être augmentée en volume. Or l'essentiel de cette mobilité se finance par des abonnements. La réalisation de cette infrastructure ne devrait pas beaucoup augmenter le nombre d'abonnements, même si les temps de transports se trouvent raccourcis et l'accès à de nouvelles zones renforcées. Cette question de l'exploitation n'a jamais vraiment été traitée et toujours repoussée. Or, c'est un sujet majeur.

M. Patrice Joly. - Je vous remercie de cette présentation claire d'un sujet que les non-franciliens ne maîtrisent pas forcément.

Je voudrais savoir, si compte tenu de la situation actuelle, il y a une démarche pour revisiter le calendrier déjà glissant et les bases des perspectives d'exploitation et donc le modèle économique des équipements concernés au regard des nouvelles stratégies que peuvent avoir les entreprises et les ménages. Y a-t-il un début d'approche sur ce sujet, ce qui n'est pas neutre sur les équilibres globaux, sur les financements de l'investissement et de l'exploitation du Grand Paris Express (GPE) ?

Mme Christine Lavarde, rapporteur. - En réponse à Éric Bocquet, les causes de l'explosion des coûts du projet sont bien identifiées : l'une des principales tient au fait que dans le chiffrage initial, les provisions pour risques et aléas étaient très faibles, si bien que la SGP parvenait à un coût du kilomètre de ligne inférieur à celui de la RATP.

L'enveloppe financière d'aujourd'hui prévoit désormais pour chaque ligne une provision pour risques et aléas plus proche de ce que l'on doit avoir pour des chantiers de cette nature.

Il y a eu aussi des évolutions dans le projet, le nombre de gares a augmenté.

En outre, il avait été envisagé au départ de réaliser tout le projet en même temps, ce qui aurait nécessité des moyens humains et techniques impossibles à obtenir. Il aurait fallu mobiliser tous les tunneliers d'Europe en même temps ! Les projections de coût confrontées à la réalité du marché du génie civil, ont révélé des coûts plus élevés qu'espéré.

Pour répondre à Patrice Joly, le groupe de travail avait pris le parti de ne pas réinterroger le tracé des lignes. Notre objectif était de voir si l'enveloppe de coûts connue était amenée à augmenter et si le Gouvernement allait demander au Parlement de voter de nouvelles recettes fiscales comme il l'avait fait depuis deux ans.

Faut-il réinterroger globalement le schéma de transport au regard de l'évolution des zones d'implantation ? Cette question relève de la prospective, laquelle ne peut faire l'objet d'un contrôle budgétaire. Mais c'est un thème qu'il faudra regarder attentivement à l'avenir.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie pour cet exposé très clair et intéressant. Le groupe mériterait de continuer son travail, en particulier en veillant à ce que l'État rende les rapports qu'il doit remettre au Parlement en temps et en heure.

La commission des finances a autorisé la publication de la communication du groupe de travail sur les coûts et le financement du Grand Paris Express sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions au Sénat

Société du Grand Paris

- M. Thierry DALLARD, président du directoire ;
- M. Frédéric BREDILLOT, membre du directoire.

Région Île-de-France

- Mme Valérie PÉCRESSE, présidente de la région Île-de-France, présidente d'Île-de-France Mobilités.

Cour des comptes

- M. André LE MER, conseiller maître, président de la section transports ;
- M. Bernard LEJEUNE, conseiller maître ;
- M. Antoine FOUILLERON, conseiller référendaire.

Direction du budget

- Mme Amélie VERDIER, directrice du budget.

Auditions en visioconférence

Préfecture de la région Île-de-France

- M. Michel CADOT, préfet ;
- M. Julien CHARLES, secrétaire général pour les affaires régionales auprès du préfet ;
- Mme Emmanuelle GAY, directrice régionale - DRIEA Île-de-France ;
- M. Alexandre ANACHE, chef du service politique des transports - DRIEA Île-de-France.

**Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
(DGITM)**

- M. Marc PAPINUTTI, directeur général.

Député

- M. Gilles CARREZ, député du Val-de-Marne.

Chambre de commerce et d'industrie d'Île-de-France

- M. Didier KLING, président ;

- Mme Véronique ÉTIENNE-MARTIN, directrice de cabinet du président et du directeur général.